R. FRITH

3 1761 11971429 3

F I N A L R E P O R T

Author: P. Welsh

Title: Plurilingualism in Switzerland.

Div: VIII-B Report No: 20

Presented to the
LIBRARY *of the*
UNIVERSITY OF TORONTO
by

Mr. Royce Frith
Commissioner

Royal Commission on
Bilingualism and
Biculturalism

ACCOPRESS
GENUINE PRESSBOARD BINDER
CAT. NO. BP 2507 EMB
ACCO CANADIAN COMPANY LTD.
TORONTO
OGDENSBURG, N.Y., CHICAGO, LONDON

MEMORANDUM

McFritts

CLASSIFICATION

TO
A Whom it may concern

CA1.Z1
-63B500

YOUR FILE No.
Votre dossier

OUR FILE No.
Notre dossier

FROM
De Judy Dibben

DATE
March 25, 1966.

FOLD

SUBJECT
Sujet

In relation to the accompanying study -- Division VIII-B Project 20, Plurilingualism in Switzerland (Vol. I) -- two points should be made.

First, pagination in the study differs slightly from that used in the data books on Finland and South Africa. The chapters will be found under the following page series:

p. C1	et seq.	Federal Constitution
p. C101	et seq.	Cantonal Constitutions and Institutions
p. C201	et seq.	Federal Institutions
p. C301	et seq.	National Capital

Second, the chapter on education, which should have been included in this volume, was not ready at the time of publication. However, the report has been issued as it was felt that the sections relevant to study group C should be made available as soon as possible. A complete edition will be produced next week.

CA1 Z1
-63B500

February 1966

PLURILINGUALISM IN SWITZERLAND

Comparative Studies. Data Book on Switzerland

Vol. I

by

PETER WELSH

with a statistical chapter by JOHN G. GORDON

Prepared under the general supervision of

PROF. K.D. McRAE

and with the editorial assistance of

MIREILLE DESJARLAIS

COMPARATIVE STUDIES

Data Book on Switzerland (Vol. I)

This volume is one of a series presenting the findings of the Commission's programme of research into the experiences of certain, selected countries that are, like Canada, faced with problems of bilingualism and biculturalism. The data collected on Switzerland, Finland and South Africa are arranged in three separate volumes, one for each country. Similar -- though not identical -- arrangements apply also to Belgium. A further volume is projected which will contain such information as has been assembled on countries other than these four.

To facilitate the work of the Commission, the material has been organized so as to correspond with the subject matter of the six study groups. Pagination, whenever possible, has also followed this pattern. The general plan of presentation is, consequently, as follows:

For study group:	Subject of Section	Pagination
A	Federal Public Service	
	1. Armed Forces	A 1
	2. Public Service	A 101
B	Education and Official Language Minorities	B 1
C	Constitutional Problems	
	1. Constitutions	C 1
	2. Institutions	C 101
	3. The national capital	C 301
D	Other Ethnic Groups	D 1
E	Arts, Letters and Mass Media	
	1. Arts, letters and language	E 1
	2. Newspapers and broadcasting	E 201
F	Private Business and Voluntary Associations	
	1. Private business	F 1
	2. Voluntary associations	F 101
	3. Political parties and voting behaviour	F 201

The bulk of the data will be distributed in two phases: the first covering study groups A, B and C; the second providing for the remainder. Material that is not ready at the time of distribution will be separately published in the form of supplements as it becomes available.

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761119714293

A general section of two parts, paginated in a simple numerical series, precedes the more specialized material. It should be of interest and concern to members of all study groups. The first part is an historical introduction, dealing with the linguistic, cultural and social development of the country in question, while the second part gives a more precise demographic and statistical profile, with particular reference to the present situation and recent trends. A list of books consulted is appended to each section.

Supervisor Kenneth D. MacRae

Peter Welsh

Février 1966

HISTOIRE DE LA SUISSE:

MULTILINGUISME ET MULTICULTURALISME

Page

A Introduction 1

B. Un bref historique du développement des frontières linguistiques depuis l'invasion romaine jusqu'à la fin du 13e siècle. L'unité géographique du territoire suisse 4

C. L'évolution linguistique de 1291 à 1798 9

C1. La Confédération alémanique 10
C1-1. Les cantons primitifs et leur bailliage tessinois 16
C1-2. Le Canton de Berne et ses rapports avec le pays de Vaud et avec l'Evêché de Bâle 18
C1-2-1 Berne et l'Evêché de Bâle 19
C1-2-2 Berne et le pays de Vaud 20

C1-3. Le Canton de Fribourg 22

C2. Les Ligues grises et leurs rapports avec la Confédération 25

C3. Le Valais et ses rapports avec la Confédération 28

C4. La principauté de Neuchâtel 30

C5. Genève 30

C6. L'influence française surtout après 1516 32

D. La période napoléonienne 35

D1. Conséquences des idées de la Révolution française 36

D2. Les régimes français 38

D3. La Chute de Napoléon et ses conséquences pour la Suisse 39
D3-1. Régime linguistique en Suisse en 1815 43

E. Passage d'une Confédération à une Fédération - 1816 - 48 45

E1. L'instauration de l'idée d'un Etat multilingue 46

Page

F.	La Suisse de 1848 à nos jours. Une discussion des problèmes que la Suisse a dû surmonter et des problèmes encore existants	50
F1.	Menaces provenant de l'extérieur	51
F1-1.	1860 - 1914 - L'attraction de l'Allemagne naissante	53
F1-1-1.	La "Kulturkampf" en Suisse	55
F1-1-1-1.	Dans le canton de Berne	56
F1-1-1-2.	Dans le Canton de Genève	58
F1-2.	Le fossé linguistique provoqué par la première guerre mondiale	60
F1-3.	L'Allemagne nazie	63
F1-4.	L'irrédentisme italien de 1870-1939	64
F1-3-1.	Dans le canton de Tessin	65
F1-3-2.	Dans le canton des Grisons	67
F2.	Affaiblissement graduel du fédéralisme	68
F2-1.	La Constitution revisée de 1874	70
F2-2.	La première guerre mondiale	72
F2-3.	La crise économique 1929-1938	74
F2-4.	La deuxième guerre mondiale	77
F2-5.	Déséquilibre entre la puissance économique des divers cantons	80
F2-5-1.	La "Surchauffe" économique de 1958 à 1964	81
F2-6.	Besoin d'une politique économique fédérale et prédominance économique de la Suisse allemanique	83
F2-6-1.	Effets politiques et économiques pour les minorités suisses	85
F3.	Problèmes spécifiques de la minorité italienne	89

Page

F3-1.	Incapacité des Tessinois de lutter pour la défense de leur langue et de leur culture	94
F4.	La minorité rhéto-romanche va-t-elle disparaître?	95
F4-1.	Faiblesses de la position rhéto-romanche	98
F4-1-1.	Faiblesse économique de la région	98
F4-1-2.	La germanisation	99
F4-1-3	Autres raisons pour la faiblesse rhéto-romanche	100
F4-2	Moyens de lutte actuellement à la disposition des Rhéto-romanches	101
F5.	La question jurassienne	104
F5-1.	Histoire du problème	105
F5-2.	Revendications jurassiennes	107
F5-3.	Possibilités d'une solution dans un proche avenir	108
F6.	La Suisse devant l'unification européenne	110
F6-1	La Suisse dans le monde 1848-1945	114
G.	Conclusions	117
H.	Annexe	122
I.	Bibliographie	126

A - Introduction

Le rapport qui suit doit servir à faire comprendre à celui qui abordera n'importe lesquelles des études sur la Suisse comment ce pays se constitua en tant qu'Etat multilingue. La compréhension de la paix linguistique plus ou moins complète qui règne en Suisse nécessite une connaissance des différents faits historiques qui menèrent à l'annexion ou à l'adhésion de trois groupements latins à la Suisse primitive (terme employé pour désigner les trois cantons originels de la Suisse) qui était un pays allemand lié au Saint-Empire romain.

Mon essai partira de l'époque des Helvètes, peu avant l'invasion romaine. Il démontrera que les frontières linguistiques telles que nous les connaissons se dessinèrent au cours de la période qui suivit les invasions barbares. Je tracerai l'histoire de la conclusion des premières alliances entre les cantons primitifs, alliances qui devinrent les premières lois constitutionnelles de la Suisse actuelle. Cette partie comprendra une explication du fait que la Suisse, en tant que plaque-tournante de l'Europe, a toujours eu et a encore une importance primordiale dans l'équilibre européen. Le Gotthard est un facteur essentiel, et son importance stratégique et économique nous explique comment son versant sud, peuplé de

gens de langue latine, dut tomber sous l'influence suisse. De même vous verrez comment des raisons religieuses, des pressions étrangères, un idéal démocratique ou d'autres mobiles, firent entrer d'autres groupements latins dans la sphère d'influence suisse et éventuellement dans la Confédération suisse de 1815.

A côté de l'explication générale, trois lignes directrices prédomineront. Ce sont trois idées-forces qui ont toujours eu des conséquences unificatrices et divergentes au cours de l'histoire suisse. La première de celles-ci est l'existence d'un fédéralisme véritable (nous dirions au Canada, une forte décentralisation politique). Dans les affaires suisses, il se traduit dans une autonomie communale et cantonale souvent poussée à l'extrême, mais qui du point de vue linguistique a permis la survivance des trois langues minoritaires, sans parler de la multitude des dialectes allemands. La deuxième de ces idées est la neutralité, d'abord imposée à la Suisse et ensuite exploitée par elle, une neutralité qui a préservé la Suisse des différents mouvements nationalistes qu'a connus l'Europe. La Réforme et les divergences qui en ont résulté, divergences qui ne coincidèrent pas avec les frontières linguistiques, fournissent le troisième facteur unificateur dans le domaine linguistique.

Ce que nous ne devons pas oublier est que la langue a rarement été d'une importance première et que d'autres expressions de la culture et surtout des faits politiques prédominèrent en Suisse jusqu'au 19e siècle.

Outre mon étude sur la Suisse primitive, je ne manquerai pas de décrire l'évolution historique parallèle des territoires qui font partie de la Suisse actuelle et surtout leur évolution linguistique et leurs rapports avec les cantons suisses.

Les Suisses furent les derniers à prendre conscience d'eux-mêmes en tant que Suisses. Deux anachronismes paraîtront souvent au cours de cet essai: premièrement l'appellation "suisse" appliquée à cette région qu'est la Suisse; deuxièmement le terme "canton" qui sera incorrect vu que ce mot n'entrera dans le vocabulaire suisse qu'avec la République helvétique. Le mot correct dont se servent les Alémaniques serait "Ort".

Deux chapitres seront consacrés au passage du système d'alliances entre des Etats indépendants et souverains à la Confédération de 1815, état multilingue, et ensuite à l'Etat fédératif de 1848 qui est la Suisse actuelle.

B. Un bref aperçu historique du développement des frontières linguistiques depuis l'invasion romaine jusqu'à la fin du 13e siècle. L'unité géographique du territoire suisse.

Ce chapitre sera bref et son but est de démontrer que le multilinguisme suisse n'est pas récent. J'indiquerai les événements importants dans la perspective linguistique.[1]

Avant de procéder à l'explication, par des événements humains, de la situation linguistique actuelle, il faut faire ressortir la situation morphologique de la Suisse. La Suisse se trouve au centre, littéralement au milieu, de la civilisation européenne telle que nous l'entendons. Elle est le lieu de rencontre des grandes cultures européennes. Pourquoi les trois groupes ethniques ne se joignirent-ils pas aux quatre pays qui sont nés à base de ces cultures?

---

1. Je renvoie ceux qui trouvent le déroulement de ce chapitre un peu incohérent à W. Martin, Histoire de la Suisse (Lausanne, 1963), pages 1 - 21, et H. Weilenmann, Die Vielsprachige Schweiz (Bâle, 1925), pages 1 - 12.

Des raisons géographiques y entrent pour une part. La Suisse forme une entité géographique dans son ensemble. Avec quelques exceptions, ces bornes géographiques constituent les frontières politiques de la Suisse actuelle. Les vallées italiennes se trouvent en dehors, tandis que la Savoie du Nord, devenue française par la suite, serait logiquement territoire genèvois de même qu'une partie du Jura vaudois enlevée par la France lors du Congrès de Vienne. La ville de Constance, longtemps étroitement associée à la Suisse, et dans ce qu'on peut appeler territoire suisse, n'en fait pas partie aujourd'hui. Une vallée, Valtellina, sur le versant italien des Grisons, a aussi été perdue en 1815. Cette vallée, qui n'est pas comprise dans le territoire suisse, devrait être rattachée à la Suisse comme le sont les autres vallées italiennes pour la simple raison suivante. Le Tessin était indispensable au contrôle du Gotthard de même que les vallées italiennes des Grisons le sont pour surveiller les passages alpins dans l'Est de la Suisse. Les frontières naturelles ne s'arrêtent pas aux cols montagnards. En annexant le Valais à la France, Napoléon s'assurait le contrôle des deux côtés du Simplon et du Grand St-Bernard. Le même raisonnement justifie le fait que le versant italien des Alpes est suisse.[1]

---

1. Voir la carte à la fin de l'étude.

La diversité topographique de cette entité géographique a contribué à la survie des différents groupements linguistiques. Mais cette double influence de la géographie ne suffit pas à expliquer l'existence d'une Suisse multilingue.

A l'époque de l'invasion romaine la Suisse était peuplée d'une race celtique qui s'appelait les Helvètes. Pendant la période d'occupation romaine la Suisse fut une garnison militaire car elle se trouvait à la frontière de l'Empire. Le peuple adopta la langue latine et le résultat durable fut les dialectes rhéto-romanches (La Rhétie, peuplée de Celtes, située à l'est de la Suisse) qui subsistent de nos jours. La partie ouest du pays, la Suisse romande, prit la langue Gallo-Romaine.

Les invasions barbares, l'une des causes de la chute de l'Empire, eurent des conséquences d'importance primordiale pour la répartition linguistique. Les Alémanes, les Longobards et les Burgonds s'accaparèrent des trois parties du pays qui sont aujourd'hui les parties alémaniques, italiennes et françaises. Les 2 dernières adoptèrent la langue du peuple conquis, tandis que les Alémaniques imposèrent leur propre langue, et détruisirent tous les vestiges de la civilisation romaine. Aussi apportèrent-ils les racines de ce qui devint

la commune autonome et presque souveraine, facteur décisif dans l'évolution suisse. Les régions alpestres de l'Est de la Suisse échappèrent aux invasions alémaniques, ce qui permit à la langue rhéto-romaine de survivre jusqu'à nos jours.

Certains diront que les explications historiques d'une situation actuelle n'ont pas une très grande importance. Mais il est remarquable de constater que, depuis la juxtaposition des quatre groupements ethniques, jamais un conflit n'a éclaté pour des raisons linguistiques, et nous savons que les guerres étaient chose courante. Bien sûr, il est arrivé que les Allemands aient combattu contre des Romands (jamais uniquement les uns contre les autres) mais il y eut entre les deux groupes moins de conflits que d'alliances pour combattre un ennemi étranger. De tout temps, jusqu'au 16e siècle, la plus grande menace qui pesât sur la Suisse, fut son absorption, dans l'Empire allemand, dans les territoires de la Bourgogne ou par une autre puissance étrangère. Il y eut des tentatives pour rattacher la partie française à la Bourgogne ou à la France, les vallées italiennes à la Lombardie, ainsi que des mouvements nationaux allemands pour une fusion à la Grande Allemagne. Aux 14e, 15e et 16e siècles, il y eut des tentatives sérieuses de germanisation, sans grand succès d'ailleurs. Ce ne fut qu'avec l'imposition de la République helvétique que les langues minoritaires reçurent un statut officiel.

Il importe néanmoins de ne pas oublier que, pendant l'époque dont je parle, les parties non alémaniques de la Suisse n'avaient avec elle aucune attache formelle. Mais certaines de ces régions sont bi- ou trilingues, et un fort esprit communautaire, malgré la présence d'un souverain étranger, empêcha que les minorités ne perdent le droit à leur langue.

Je résume la situation pour en venir à l'état de choses du 13e siècle. Après la conquête barbare, la division linguistique était consommée. Pendant la même période les Suisses furent convertis au christianisme. Du 6e siècle à la mort de Charlemagne, la Suisse se trouva unie sous l'autorité des Francs, mais cette domination n'eut aucune conséquence linguistique ou autre pour le pays. La fin de la domination carolingienne mena à une séparation de fait. La partie romande se tourna vers la Savoie et la Bourgogne, les parties allemande et rhéto-romanche vers l'Empire, et la partie italienne vers la Lombardie.

Au tournant du 13e siècle, on peut dire que la Suisse actuelle se trouva sous l'autorité de quelques familles, y compris les Habsbourgs. Nous en sommes à l'époque des luttes entre l'Empire et la Papauté et de l'affaiblissement interne du système féodal avec son corollaire conséquent pour la situation

actuelle en Suisse. Les villes de Bâle, Zurich, Berne, Lucerne et St. Gall avaient déjà pris une importance commerciale et industrielle. La prédominance économique de la Suisse alémanique date de cette époque.

Ce fut au 13e siècle que la tradition alémanique d'autonomie locale surgit. Traduite dans les faits, elle équivaut à un gouvernement local fort et à des juges locaux, et, s'il y a un souverain, qu'il soit aussi éloigné que possible. Le contrôle du Gotthard était essentiel à l'Empire et l'Empereur accorda une très grande autonomie à Uri et à Schwytz pour s'en assurer le contrôle vis-à-vis du Pape mais aussi vis-à-vis des Habsbourgs, famille suisse devenue autrichienne. L'élection d'un Habsbourg comme empereur provoqua le mouvement des cantons primitifs (Uri, Schwytz et Unterwald) vers l'autonomie et leur Alliance secrète de 1291, première constitution de la Suisse.

C. <u>L'évolution linguistique de 1291 à 1798</u>

L'histoire politique de cette période en Suisse est celle de l'anarchie, de luttes religieuses, et d'une absence d'un pouvoir central fort qui aurait pu, à plusieurs reprises, consolider la situation de la Suisse. Cette histoire nous intéresse moins que celle des faits linguistiques mais l'évolution de la situation linguistique est tout de même gouvernée, dans une large mesure, par les actes politiques.

J'étudierai individuellement chaque partie de la Suisse actuelle. La Suisse d'avant 1798, bien qu'Etat allemand, possède des minorités linguistiques dans le canton de Fribourg et dans les bailliages de Vaud et du Tessin. Il importe de savoir comment des pays de langue française, italienne et rhéto-romanche ont été attirés vers ce noyau alémanique. Même les pays de langue minoritaire, autrefois assujettis, devinrent suisses sans qu'on puisse affirmer que cela leur ait été imposé. La Suisse est complexe. Elle ne s'explique pas facilement et je ne prétends point pouvoir le faire. Je me bornerai à énumérer les faits politiques et autres que je trouve avoir été déterminants.

C1 La Confédération alémanique.

J'essaie de me borner aux événements qui ont eu des conséquences linguistiques.

L'histoire de la Suisse primitive est celle d'une lutte contre la famille des Habsbourg et contre l'Empire. Il y aura d'autres adversaires, mais ce furent les Autrichiens qui provoquèrent la conclusion du premier Pacte fédéral de 1291, pacte secret, et beaucoup moins démocratique que les légendes suisses ne nous le disent. Son but était la garantie de l'autonomie locale, c'est-à-dire des juges et gouvernants autochtones (qu'ils soient aristocrates ou élus démocratiquement),

et de la souveraineté. Il était en même temps une alliance militaire contre toute puissance extérieure. En outre le pacte interdisait aux partenaires la conclusion d'alliance avec d'autres Etats, clause qui ne sera pas reprise dans les Pactes ultérieurs.

Ce ne fut pas la première alliance, ni la dernière, entre cantons suisses. Les villes de Zurich, Berne et Lucerne étaient déjà "libres". En quelques mots voici l'évolution de la Confédération suisse. De 1291 à 1353, les futurs cantons de Lucerne, Zurich, Glaris, Zoug, et Berne se joignirent aux cantons primitifs. Pour Zurich de même que pour Lucerne, le mobile était commercial, le Gotthard. Zoug et Glaris furent conquis, ou, si l'on veut croire à la tradition, libérés. En 1353 Berne vint compléter la Suisse des VIII cantons. Pendant le 14e siècle la Suisse se battit plusieurs fois contre l'Autriche, c'est-à-dire contre les Habsbourgs, chaque fois victorieusement. Ce siècle vit la conclusion d'autres alliances qui sont fondamentales dans le droit constitutionel suisse. Mais la Confédération resta alémanique. Certains cantons avaient conclu des alliances ou des traités de combourgeoisie avec des villes ou Etats d'autre langue ou bilingues. Mais ces liens ne furent pas formels. Leurs succès militaires éclatants incitèrent les cantons confédérés à étendre leur territoire. Cette expansion eut lieu par voie de conquêtes et d'alliances.

L'entrée dans la Confédération d'un canton non-alémanique, par conquête ou par alliance, fera l'objet d'un chapitre séparé.

Le début du 15e siècle apporta l'entrée du premier élément non-alémanique dans la Confédération. Les cantons primitifs enlevèrent des vallées tessinoises, sans les villes, au Duc de Milan. Le Tessin demeura un bailliage de ces cantons jusqu'aux guerres napoléoniennes.

Les guerres bourguignonnes provoquèrent l'entrée dans la Confédération de Fribourg, qui est bilingue, et de Soleure. A la fin de ce siècle se posa la question d'indépendance de l'Empire. Les Suisses refusèrent de payer des impôts et l'Empereur menaça de faire valoir son droit par la force. En 1499, les Confédérés vainquirent l'alliance de l'Autriche et des villes souabes dans la Guerre de Souabe. La signification de cette victoire est double. Elle marqua l'indépendance "de facto" de la Confédération suisse. Aussi signifia-t-elle la rupture, qui fut permanente, avec la nation allemande. Certains historiens, en particulier Tschudi, (C'est lui qui, le premier, répandit les légendes, Tell, etc.) propagèrent la doctrine de la race celtique, où les langues françaises et rhéto-romanches n'étaient que les corruptions d'un allemand parlé par les Celtes. Mais, malgré ses écrits et quelques rapprochements avec l'Allemagne au cours de son histoire,

malgré des tentatives de germanisation plutôt exceptionnelles, on peut affirmer que la Suisse exista de fait à partir de 1501. Les cantons, ou à vrai dire, les villes de St. Gall, Schaffhouse et Bâle entrèrent dans la Confédération.

A cause des désaccords internes, les Suisses furent battus à Marignan par François ler, ce qui marqua la fin de l'expansion suisse, exception faite de l'acquisition du pays de Vaud arraché au Duché de Savoie en 1536. Ces désaccords internes, l'opposition entre les cantons primitifs et les villes commerciales, s'accentuèrent avec la Réforme. Toutes les grandes villes acceptèrent la Réforme et Zurich et Berne tentèrent de la faire rayonner. Les cantons primitifs réussirent à maintenir la Suisse au "Status quo" pendant 200 ans. (La division religieuse devint permanente dès 1531 et les cantons catholiques empêchèrent toute expansion territoriale, et surtout la constitution d'un pouvoir central fort.) Il y eut des guerres religieuses, souvent sanglantes. Je rappelle le fait que l'idée de nationalité ethnique n'était pas alors encore bien définie et ne le fut pas avant le 19e siècle. En tout cas, les considérations religieuses eurent une signification énorme dans les affaires européennes, jusqu'au traité de Westphalie qui mit fin à la guerre de 30 ans. Pendant cette guerre les deux groupes religieux réussirent à rester neutre. Ce fut le premier acte

positif de la neutralité suisse. Les différends religieux épargnèrent à la Suisse d'éventuelles sources de malentendus qui eussent pu être ethniques. Je ne dis pas que ceci est désirable, vu qu'il y a encore des vestiges de ces luttes religieuses qui ne furent souvent que des luttes de pouvoir entre les deux groupes de cantons sus-mentionnés.

Les 17e et 18e siècles en Suisse furent remarquables par leur manque d'intérêt. Ce fut une époque de stagnation où, dans tous les cantons, les patriarcats aristocrates ou certaines familles parvinrent, par des voies soi-disant démocratiques, à s'instaurer comme dirigeants véritables des cantons suisses. Entre les cantons il y avait peu d'unité - l'anarchie politique était complète. Par contre cette époque fut un âge d'or économique aussi bien que culturel. Les cantons suisses étaient riches grâce à leur propre industrie de même que par l'exportation de mercenaires prisés dans toute l'Europe à cause de leurs qualités militaires et disciplinaires.

Personnellement je veux relever ici un point que je sens être fondamental pour comprendre le bon état actuel des relations linguistiques en Suisse. Non seulement en Suisse, mais aussi dans toute l'Europe, le rayonnement de la culture française, ainsi que, plus tôt, celui de l'Italie, atteignit les élites de toutes les langues. Au 18e siècle en Europe, le

était complète. Par contre cette époque fut un âge d'or économique aussi bien que culturel. Les cantons suisses étaient riches grâce à leur propre industrie de même que par l'exportation de mercenaires prisés dans toute l'Europe à cause de leurs qualités militaires et disciplinaires.

Personnellement je veux relever ici un point que je sens être fondamental pour comprendre le bon état actuel des relations linguistiques en Suisse. Non seulement en Suisse, mais aussi dans toute l'Europe, le rayonnement de la culture française, ainsi que, plus tôt, celui de l'Italie, atteignit les élites de toutes les langues. Au 18e siècle en Europe, le

français se parlait dans tous les cercles d'élite, quelque fût le pays. Rappelons que les aristocrates de Berne parlaient le français et que ceux des Ligues grises s'exprimaient en italien; les minorités devaient être bien traitées puisque, lors de la débâcle napoléonienne, elles choisirent la Suisse comme patrie, ceci dans l'âge des nationalités naissantes.

Les invasions françaises de 1797 ne recontrèrent, en Suisse, presque pas d'opposition. Ce fut alors que le lien confédéral, sans aucun pouvoir central fort, révéla ses faiblesses.

Après cette esquisse générale de l'histoire proprement suisse je passe aux développements parallèles des territoires qui font partie de la Suisse actuelle. Auparavant je résume. La Confédération des 13 cantons est allemande, malgré la présence de Fribourg, pays à majorité de langue française. La langue officielle était l'allemand; la langue des Diètes, des tribunaux, et des traités, même avec la France, fut l'allemand. Les prochains quelques chapitres tenteront d'expliquer le caractère multilingue de la Suisse actuelle. Nous verrons comment les attaches politiques et même d'assujettissement au cours de plusieurs années peuvent mener à un mariage national, en dépit des différences de langue qui dans le cas présent impliquent aussi des perspectives politiques foncièrement

différentes.[1]

C11 Les cantons primitifs et leur bailliage tessinois.

J'ai déjà fait allusion à l'importance du Gotthard en Suisse, et à son corollaire qui veut qu'une frontière naturelle n'a presque pas de sens. Pour tirer tous les avantages d'un col,il faut contrôler les 2 approches. A partir de 1230, le Gotthard devint une route de grand transit. Ce fut alors que le mouvement d'indépendance débuta en Uri puis en Schwytz et en Unterwald. Dès 1281 le versant nord du Gotthard fut dominé par les cantons primitifs tandis que le versant italien fut sous le contrôle de Milan, ce qui équivalut, au 14e siècle, au contrôle par la France.[2] Ces territoires auraient fait partie de la Suisse s'il avait existé en Suisse un pouvoir central suffisamment fort pour comprendre que ceux-ci étaient nécessaires à la Suisse. Tous les deux auraient renforcé la minorité italienne et créé un meilleur équilibre entre les groupements

---

1. Weilenmann, op. cit., pp. 14-16, 42-57, 70-81; Martin, op. cit., pp.37-57, 82-102.

2. Dans l'histoire suisse sept vallées de langue italienne entrent en ligne de compte. De celles-ci, la Levantine et le Val de Maggia font partie du canton du Tessin; - Mesocco, Poschiavo et Bregaglia font partie des Grisons, tandis que la Valtellina et le Val d'Ossola sont territoires italiens.

latins et alémaniques en Suisse. On peut affirmer que les peuples de ces deux vallées auraient choisi de se joindre à la Suisse, mais le rattachement à l'Autriche et à la Sardaigne eut lieu avant l'époque des référenda.

En 1403, l'anarchie à Milan permit aux cantons Suisses d'envahir les vallées tessinoises, de libérer un peuple complaisant et de se substituer comme baillis. Le joug milanais disparut pour être remplacé par celui des cantons de Uri, Schwytz et Nidwald. Mais personne ne peut faire valoir que les Tessinois souffrirent des changements. Même au 18e siècle, il n'y eut pas assez d'oppression pour provoquer une révolution. Après l'occupation napoléonienne les Tessinois choisirent la Suisse.

La domination suisse fut relativement équitable pour l'époque. Il n'y eut point de tentative de germanisation. Les lois rédigées en allemand furent, soit traduites, soit expliquées en italien. Pendant longtemps, la langue légale fut le latin. Les alémaniques, l'ayant abandonné, favorisèrent l'emploi de l'italien. Les Tessinois qui avaient à faire avec leurs baillis, administrateurs et juges (qui furent parfois de langue allemande) avaient à leur disposition un traducteur ou un interprète. De 1403 à 1797, le régime ne fut pas toujours le même, mais la volonté des Tessinois de s'attacher à la

Confédération de 1815 témoigne du fait que leur assujettissement n'était pas pire que celui des autres peuples de cette époque. Leur autonomie communale était relativement grande. Ils étaient les maîtres de leurs affaires locales, ce qui n'aurait pas été le cas en Autriche.[1]

C12 Le Canton de Berne et ses rapports avec le pays de Vaud et avec l'Evêché de Bâle.

Le cas de Berne est tout autre. De tous les cantons suisses, il était le plus riche et le plus puissant. Berne avait toujours eu des visions de grandeur impérialiste et, sans les liens confédéraux contractés, aurait peut-être réussi à les réaliser. Tout de même ses accomplissements furent de taille. L'entrée même de Berne dans la Confédération fut provoquée par des incursions impérialistes dans l'Oberland Bernois. Il y eut conflit d'intérêt entre l'Obwald et Berne.

Mais ce qui nous intéresse ce sont les rapports de Berne avec les pays de langue française. Après la conquête d'Argovie, devenue bailliage bernois, Berne convoita des territoires à l'Ouest et au Sud, soit le pays de Vaud, territoire appartenant à la Savoie et l'Evêché de Bâle.

---

1. Weilenmann. op. cit., pp. 20-33, 42-49, 60-70, 129-140; Martin, op. cit., pp. 106-123, 153-157.

Au début du 15e siècle, le présent canton de Vaud et le bas Valais étaient savoyards. Genève était une ville libre de l'Empire et ce qui est actuellement le Jura bernois était sous l'Evêché de Bâle. La ville de Bienne était, comme Genève, une ville libre de l'Empire.

C121 Berne et l'Evêché de Bâle

Je commencerai par l'Evêché de Bâle. A la fin du Moyen-âge il comportait la ville de Bâle et les territoires de Bâle-Campagne et du Jura bernois. Vers la fin du 15e siècle, il ne restait presque plus de lien entre Bâle, ville libre de l'Empire, et l'Evêque, qui était allé demeurer à Porrentruy en 1331. La réforme consomma la rupture entre Bâle et l'Evêque. L'histoire de l'Evêché de 1500 à 1792 est assez étrange. L'Evêque était habituellement allemand. Ses attaches avec l'Empire furent étroites. La réforme divisa le Jura, ceci avec des conséquences qui se font encore sentir en Suisse de nos jours. La partie sud, beaucoup plus proche de la Suisse, et de Berne en particulier, accepta la Réforme alors que la partie nord resta catholique. L'évolution plus ou moins séparée des deux parties est la cause des attitudes des Jurassiens dans la situation actuelle. Les Juras nord et sud sont de langue française.

Mais, le pouvoir du Prince-Evêque, fut, selon les chroniqueurs, doux et paternel. La région, pour des raisons géographiques, n'est pas propice à un gouvernement fort. L'Evêque n'hésita pas à laisser s'établir des colonies d'Allemands anabaptistes dans le Jura sud. Ceux-ci créèrent leurs propres écoles, de langue allemande, cause lointaine des difficultés actuelles.

La séparation religieuse, peut-être provoquée par des Bernois, eut comme résultat fondamental de rapprocher le Jura sud, protestant, du canton de Berne. Au moment de l'éclatement des guerres napoléoniennes, le Jura sud était considéré comme territoire suisse. Dans cette région, l'opposition à la germanisation n'a jamais été forte.

Mais la question jurassienne, en tant que problème linguistique, prit de l'importance après 1814 et non pas à l'époque dont je parle. L'expansion bernoise s'étendait dans d'autres directions. L'accaparement de l'Argovie ainsi que la prise de l'Oberland, et sa part de la Gruyère, ne nous intéressent pas ici. Par contre, l'assujettissement du pays de Vaud ressemblait à la domination des cantons primitifs du Tessin.

C122 - Berne et le pays de Vaud

Jusqu'au début du 15e siècle, le pays de Vaud se trouva sous la domination savoyarde. Le système était féodal et la conquête bernoise fut, pour le peuple, une amélioration

de leur sort. Les Bernois sont souvent, parfois avec raison, accusés d'être maladroits comme des "ours". Leur manière de mettre la main sur le Vaudois fut pourtant assez habile. Les Bernois acceptèrent la Réforme sans hésitation. De même, Genève devint rapidement protestante et Calvin en fît un très grand centre de rayonnement. Il s'agissait d'assurer le lien entre Genève et Berne en passant par le territoire vaudois. Pour ce faire, Berne facilita la dissémination des ideés réformatrices et, une fois celles-ci acceptées par le peuple, elle battit facilement les Savoyards pour s'y substituer comme baillis. D'après des historiens vaudois ou romands le régime bernois était dur et lourd, alors que les Alémaniques vous diront que les Bernois se conduisèrent d'une manière assez libérale. Comme dans toute chose en Suisse il faut faire la somme des dires et en tirer la moyenne.

Les baillis étaient de langue allemande, et plusieurs s'enrichirent au dépens des Vaudois, mais en général l'occupation était une période de prospérité, et les Vaudois n'en souffrirent pas trop. En effet, les Bernois encouragèrent l'emploi du français dans les affaires légales et les lois appliquées aux Vaudois furent rédigées en français. Au 17e et 18e siècles, sur demande vaudoise, les représentants du canton de Berne devinrent en règle générale bilingues. L'absence de révoltes prouve que le régime était tolérable. Au cours de cette période, il

y eut une tentative de révolte par un aristocrate éclairé (le Major Davel), qui ne fut pas comprise du tout et fut ratée. Il est vrai que quand les Bernois perdirent le Vaudois, en 1797, les Vaudois ne furent pas mécontents de les voir partir. Les attaches que Berne avait toujours eues avec la France, et son estime pour la culture française, contribuèrent beaucoup à cette tolérance linguistique.

Jusqu'aux guerres napoléoniennes, Berne resta en Suisse la puissance la plus forte, la plus réactionnaire, et la plus stable. J'en reparlerai dans les prochains chapitres.[1]

C 13 - Le Canton de Fribourg

Connaître Fribourg au 15ième et 16ième siècles et Fribourg de nos jours, nous montre un comportement, ou une politique, qui est paradoxale pour ne pas dire opportuniste. J'entends que le Fribourg de nos jours accorde peu de droits à sa minorité alémanique après une longue période de domination par l'élément alémanique.

En 1359 Fribourg, Etat romand, fut battu à Laupen par des Bernois; 117 années plus tard, ces deux cantons avec les autres cantons suisses mirent fin aux rêves de Charles le Téméraire, qui voulait recréer la Lotharingie du 9ième siècle.

---

1. Weilenmann, op. cit., pp. 57-70; 106-129; Martin, op. cit., pp. 89-167.

Peu après, Fribourg entra dans la Confédération comme Etat allemand. Alors, comme maintenant, les Alémaniques étaient minoritaires dans le canton. Pour s'adapter à la Confédération les familles patriarcales se germanisèrent et en même temps introduisirent la langue allemande dans les écoles et les églises. Mais la germanisation fut limitée à la ville de Fribourg. Elle ne dura que 120 ans, mais, normalement, quatre générations auraient dû suffire pour qu'une telle tentative aboutisse. Leurs efforts furent menés sans succès, et les proportions linguistiques restèrent stables exception faite de l'annexion de la partie française du Gruyère.

Fribourg ne fut pas touchée par la Réforme, les régions francophones restant tout à fait catholiques. Quelques régions alémaniques près de la frontière bernoise acceptèrent la Réforme. Après la Réforme, les considérations religieuses eurent un plus grand retentissement que les sentiments linguistiques, comme partout en territoire suisse.

Avant de passer aux territoires alliés et multilingues, il est souhaitable de récapituler la situation à l'intérieur de la Confédération proprement dite. D'abord la Confédération est alémanique, et aucun pouvoir étranger ne la considérait autrement; même la France parlait de la Suisse

alémanique. Il est vraisembable de spéculer sur ce qui serait arrivé sans la Réforme. Il est possible que les considérations ethniques auraient pris le dessus, faute d'autres préoccupations. Tschudi, au 16ième siècle, propageait l'idée d'une Suisse celtique parlant l'allemand, et ses thèses furent suivies par une partie de l'élite. Il faut souligner que le bailliage tessinois était catholique comme les cantons primitifs,,que Fribourg est en grande majorité catholique, et que Berne et le Vaudois malgré le rapport seigneurie-sujet, avaient la Réforme en commun. Mais voici une opinion que je partage avec plusieurs personnes qui ont étudié la question jurassienne. Le Jura-Sud était très lié à Berne, tandis que le Jura-Nord, qui est catholique, n'entretenait presqu'aucun rapport avec Berne.

Un autre fait essentiel est que dans les communes des territoires soumis, et dans les communes fribourgeoises, aucune tentative n'a été faite pour leur enlever la très grande autonomie dont elles jouissaient ce qui garantit la survie de leur langue. Dans la plupart des cas on peut conclure que les cantons dominants, par l'encouragement de l'emploi de l'italien ou du français dans les affaires légales, ont promu le développement de ces deux langues en Suisse.[1]

---

1. Martin, op. cit., pp. 89-167; Weilenmann, op. cit., pp. 82-102, 119-129.

C 2 - Les Ligues Grises - Leurs rapports avec la Confédération

Occupant l'extrémité orientale du territoire suisse, les Grisons, leur évolution interne et leurs rapports avec la Suisse présentent un cas intéressant. L'organisation politique de ce canton a été décrite comme la plus lourde et la plus archaïque que l'Europe ait connue.

L'appellation "Grisons" veut dire Ligues grises, une entité confédérale comprenant les trois ligues politiques formées dans les trois parties principales du Canton. Les invasions alémaniques n'atteignirent pas les régions montagnardes ou ce qu'on appelle la Rhétie. La limite de la pénétration allemande était Chur. Mais des émigrations valaisannes des 12e et 13e siècles amenèrent la germanisation de certaines parties de la vallée du Rhin supérieur et du Prättigau de la région de Davos, d'Arosa, etc. Les Valaisans n'apportèrent pas seulement leur langue, mais aussi une tradition d'autonomie communale très forte. Il en résulta aux 14e et 15e siècles la formation de trois ligues qui se sont confédérées. Le Rheintal ou région de Coire devint la Ligue de Maison-Dieu (Chur en fut le siège épiscopal); le Rhin supérieur et l'Engadin, région rhéto-romanche, à laquelle les trois vallées italiennes se joignirent par la suite, formèrent la Ligue grise, terme

qui donna son nom au canton des Grisons. La 3e ligue fut celle des Dix-juridictions et comprit le Prätigau qui est allemand.

Le développement d'une forte autonomie communale empêcha qu'un pouvoir central ne résultât de ce lien confédéral. Ce communalisme garantit l'indépendance et la survie des langues minoritaires, soit, l'italien, le ladin et le sursilvain. Beaucoup plus que dans le reste de la Suisse, la Réforme y provoqua des luttes sanglantes. Les détails de ces luttes sont beaucoup trop complexes pour être racontées ici. On peut en conclure que la topographie qui empêcha que la Réforme n'atteignît tout le canton, joua aussi un très grand rôle dans la survie des dialectes rhéto-romanches. Avant de parler des rapports avec la Suisse, il serait intéressant de voir comment les trois groupes linguistiques s'entendaient. De nouveau des divergences religieuses renvoyèrent les questions linguistiques à l'arrière-plan. Dès que l'évêque de Coire eut perdu son véritable pouvoir, les Grisons tombèrent sous le contrôle de quelques familles aristocratiques. Chaque région était dominée par une famille qui parlait la langue de la région. Les régimes, malgré l'oligarchie, furent à base de droit. L'allemand était la langue dominante, mais pas imposée et les Romanches dans leurs

rapports avec les Allemands s'exprimaient en allemand, alors que les Italiens employaient l'italien dans leurs rapports avec les Allemands. Pendant 190 ans, de 1600 à la Révolution, les Ladins abandonnèrent l'allemand comme deuxième langue pour s'exprimer en italien, un développement qui aurait été désirable de nos jours, vu que la disparition de cette langue pourrait avoir lieu dans un proche avenir. Pendant la durée des Ligues grises, la paix linguistique fut exemplaire et devint un modèle pour la Suisse de nos jours.

Reste à parler des rapports entre la Suisse et les Grisons. C'est la présence des Autrichiens et des Allemands que les Grisons, farouchement indépendants d'esprit, ressentirent le plus. Lors des guerres napoléoniennes, les Autrichiens leur enlevèrent une vallée, la Valtelina dont les habitants seraient volontiers restés Suisses. Les liens avec la Suisse furent peu formels. La seule alliance durable, fut celle que les Grisons contractèrent avec Glaris, bien que, lors des menaces étrangères, les Grisons combattissent avec la Suisse, notamment dans la Guerre de Souabe. Etant donné les divisions religieuses internes, les Grisons ne purent prendre part aux guerres religieuses qui déchirèrent la Suisse à différentes époques. Malgré l'absence de liens bien formels avec la Confédération, on peut dire que ce

sont les attaches à certaines idées fondamentales, typiquement suisses, qui les attirèrent dans l'orbite suisse. Les puissances étrangères les reconnaissaient en tant que Suisses, bien que les Grisons ne se seraient jamais considérés comme tels. Cette appartenance spirituelle à la Suisse fut assez forte en 1798 pour que les Grisons soient inclus dans la République helvétique.[1]

C 3 - Le Valais et ses rapports avec la Confédération

Ce canton constitue encore un autre cas spécial. Il était bilingue et à l'extérieur de la Suisse, mais ses liens spirituels et souvent ses alliances avec la Suisse l'amenèrent à jouer un rôle prépondérant dans les affaires suisses.

Le Haut-Valais fut germanisé après le passage des invasions barbares. Les Alémaniques venus de l'Oberland bernois émigrèrent dans une région plus ou moins coupée de la circulation européenne. Le Haut-Valais ainsi que les régions montagnardes des Grisons échappèrent aux invasions du cinquième siècle.

Grâce à l'assimilation des idées démocratiques de la Suisse allemande, mais grâce aussi et surtout à la conquête d'une grande partie du Bas-Valais par la Savoie, la population alémanique du Valais (qui au 13e siècle était dans une position

---

1. Weilenmann, op. cit., pp. 119-123, 153-168; Martin, op. cit., pp. 100-106.

d'infériorité prit le dessus dans les affaires valaisannes et, à certains moments, dans les affaires suisses proprement dites. En 1385 la plus grande partie du Valais, à l'ouest de Sion, tomba entre les mains des Savoyards. Ceci mit fin au contrôle du Valais par les évêques de Sion, qui étaient de langue française. En même temps un fort mouvement communal évoluait vers la domination par les communes allemandes. En effet, les communes furent organisées en dixains qui envoyèrent des délégués à une Diète. Les dixains alémaniques étaient en majorité et pouvaient imposer leur volonté. Cette domination durera jusqu'au 19ième siècle et aura des conséquences linguistiques appréciables. Sion et Sierre, jadis villes romandes, devinrent bilingues et les Romands occupèrent désormais une position minoritaire. Même dans les affaires légales, le français ne fut pas employé, la préférence étant accordée au latin.

J'ai fait allusion au rôle qu'a joué le Valais dans l'histoire suisse. Ce rôle fut capital. Les incursions suisses en Italie au début du 16ième avaient pour but de satisfaire les ambitions territoriales des cantons primitifs et du Valais. L'échec de l'aventure à Marignan aux mains de François 1er eut simplement comme raison le désaccord qui régnait entre les autres cantons suisses.[1]

---

1. Weilenmann, op. cit., pp. 57-60; 20-33; 123-219; 144-153.

C 4 - La principauté de Neuchâtel

D'une manière ou d'une autre les Neuchâtelois réussirent à garder leur indépendance relative, bien que les liens avec les Confédérés fussent étroits. Neuchâtel, qui dès le 13ième siècle avait des liens de combourgeoisie avec Berne, était en même temps siège des Comtes de Neuchâtel et de Valangin. Elle a toujours été une région d'expression française, bien que ses comtes aient été bernois pendant 200 ans jusqu'en 1512; après une période sous les Longueville-Orléans, famille française, les Neuchâtelois choisirent le roi de Prusse comme prince pour une période qui dura 150 ans. Ils ne combattirent jamais contre les Suisses et furent souvent leurs alliés, surtout lors des guerres bourguignonnes. Une fois de plus, des liens spirituels (idées démocratiques et fédéralistes) et surtout des influences religieuses (Neuchâtel fut réformée par Farel, un Vaudois, malgré l'opposition de la comtesse de Valangin) rapprochèrent un pays de langue et de culture étrangères à un pays allemand.[1]

C 5 - Genève

Le cas de Genève est plus intéressant. Genève était depuis bien longtemps une ville libre, mais toujours menacée, soit par la Savoie, soit par l'Autriche, soit par la France,

---

1. Weilenmann, op. cit., pp. 60-63.

suivant les époques. Elle cherchait toujours à étendre son territoire dans la Savoie sans grand succès d'ailleurs. Le problème fut toujours économique, et subsiste en théorie de nos jours. Dès la victoire sur la Bourgogne en 1477, Genève s'était rendu compte de la protection que pouvait lui assurer la Suisse. Elle conclut aussitôt un accord de combourgeoisie avec Berne. La Réforme à Genève, qui en fit un centre mondial de protestantisme, resserra les attaches avec la Suisse protestante. La conquête du Vaudois par Berne en 1536 avait comme but subsidaire d'assurer la passage par terre à Genève.

La Savoie, catholique, resta une menace jusqu'à sa neutralisation et tenta de reprendre Genève en 1602, mais la révolte fut mâtée, avec l'aide des troupes bernoises. Aux 17ième et 18ième siècles Genève était très prospère et était l'un des centres culturels du monde européen, ce qui ne manqua pas d'avoir des influences profondes sur la Suisse.

On peut en conclure que, pour les mêmes raisons que celle des autres alliés de langue non alémanique plus celle de la sécurité, les Genevois restèrent toujours dans la sphère suisse et, le moment opportun venu, ils entrèrent dans la Confédération.

Avant de passer au chapitre, fondamental d'après moi, qui traite de l'influence de la culture latine et surtout française, je veux résumer les dernières quatre sections. Dans chacun des cas il s'agit d'une situation du bi- ou multi- linguisme ou de langue non-alémanique. Chaque fois les alliances avec la Suisse furent anciennes et solides. L'autonomie communale était forte, bien que les gouvernements autochtones fussent oligarchiques. Chacun des Etats voulut garder son autonomie, et chercha à le faire par des Alliances. Il existe des liens, tels que l'ennemi commun et surtout la religion commune, qui rapprochent plus que les différences linguistiques et culturelles qui auraient dû les séparer. Voilà en quelques mots l'une des grandes raisons de la paix culturelle et linguistique en Suisse. Il y a toujours eu une raison de circonstance, la religion, des intérêts économiques (le cas actuel) ou toute autre, qui ont renvoyé à l'arrière-plan la différence de perspective qui devrait surgir des différences culturelles. Il en a toujours été ainsi, avec de rares exceptions, au cours de l'histoire suisse. J'en reparle plus tard.[1]

C 6 - L'Influence française, surtout après 1516

Il y a un facteur dans la situation suisse d'hier et d'aujourd'hui que ne relèvent pas la plupart des historiens suisses et même des observateurs étrangers et que je trouve, moi, fondamentale.

1. Martin, op. cit., pp. 89-118.

Pourquoi les Suisses allemands ont-ils été depuis leurs origines si tolérants envers des groupements linguistiques, non alémaniques, au point de ne pas avoir tenté d'assimiler leurs sujets, d'avoir eu des rapports étroits avec leurs alliés non alémaniques et d'avoir ensuite formé une Confédération avec eux? La Suisse est complexe; l'analyser est un travail de longue haleine. Aux pages précédentes, plusieurs explications ont été exposées, ou plutôt suggérées. Celle que je présente ici a pour but de jeter de la lumière sur ce qui va suivre.

La Suisse est au centre de l'Europe, et a toujours été sous la pression des puissances qui l'entourent. La menace la plus dangereuse a été le plus souvent l'Empire et plus tard l'Allemagne. La France, puissance européenne, mais sans trop d'ambitions territoriales pour les pays allemands, s'avérait être l'alliée la plus sûre. François Ier vainquit les Suisses à Marignan en 1515, et, en 1516, fut conclue une alliance perpétuelle, très généreuse, surtout dans les droits accordés aux Suisses en France. L'Alliance perpétuelle comportait des capitulations, le droit de lever des régiments, un droit qui fut accordé à d'autres puissances, expression d'une neutralité d'un genre spécial. Ceci fut le début des rapports fructueux entre ce pays de souche allemande, qui craignait son absorption dans l'Empire, et la France.

Le 17ième siècle vit le début de l'épanouissement de la culture française, et son apogée fut atteinte au siècle suivant. Les francophiles furent nombreux dans l'élite suisse, sauf dans les cantons primitifs. L'humanisme français se rapprochait du protestantisme suisse. Les Grisons, par contre, puisaient leur inspiration dans la culture italienne. Un peuple ouvert à ces influences pendant aussi longtemps que le furent les Suisses supportèrent beaucoup plus facilement la présence sur leur territoire des gens s'exprimant dans ces langues. Il est remarquable que les théories de Tschudi (sauf celles de la légende de la Naissance de la Suisse) ne furent point répandues après 1600. Cette influence française, comme dans toute l'Europe, comportait les germes des bouleversements de 1789-1848. Il importe de ne pas oublier que la Suisse produisit quelques uns des grands esprits de cette époque, que Neuchâtel par exemple, fut un lieu de publication rare en Europe, où la censure n'existait pour ainsi dire point.

Je ne prétends pas être une autorité sur la Suisse, mais ce qui m'a toujours frappé a été la tolérance des Suisses alémaniques surtout en face d'une attitude très exigeante de la part de leurs minorités, surtout la française. Géographiquement la Suisse s'ouvre sur le monde. Elle n'a jamais tenté de vivre en vase clos, ce qui l'a laissée perméable aux influences les plus diverses, et prête à en absorber.

D - La période napoléonienne

La Suisse ne fut pas le seul pays à subir des conséquences de cet évènement qui eut des répercussions d'une portée mondiale. Pour la Suisse, le résultat final, c'est-à-dire l'état des choses de 1815, ne fut point en apparence un changement fondamental. Mais les bouleversements au cours de cette période eurent des effets permanents. Les Suisses durent subir deux régimes qui ne leur convenaient pas. L'expérience de la République helvétique fut un désastre, mais en même temps il produisit quelques innovations du point de vue linguistique. L'Acte de Médiation était une tentative d'instauration d'un Etat fédéral, qui fut reprise plus tard. Du point de vue pratique, les Suisses purent expérimenter avec deux régimes, ce qu'ils n'auraient pas fait sans l'impulsion de la France. Il en résulta que le pays atteignit l'Etat fédéral plus tôt que l'évolution naturelle ne l'aurait fait. Cette section se divise en trois sous-sections. Il serait impossible d'esquisser dans les quelques lignes que j'ai à ma disposition la situation politique et linguistique en détail de la Suisse à cette époque. La première section décrira la situation avant 1798; je dirai ensuite quelques mots sur les deux régimes napoléoniens et leurs conséquences pour le pays. Dans la dernière section, je parlerai du Congrès de Vienne et des conséquences de la Restauration.

D1 - Conséquences des idées de la Révolution française

Le régime suisse à la fin du 18e siècle n'était pas très différent de celui d'autres pays en Europe. La plupart des cantons étaient gouvernés par des patriarcats; les cantons dits démocratiques vivaient sous le règne de quelques familles. Les bailliages étaient mal gouvernés et la liberté individuelle faisait défaut. William Martin a dit qu'il existait en Suisse cinq oppositions fondamentales, et que si chacune était prise séparément, cela pourrait faire éclater un pays. Ces différenciations furent comme suit: [1] 1. Canton - allié, l'opposition la moins grave, et qui est de nature politique; 2. Ville-campagne, il y eut pas mal de révoltes paysannes. Les villes régnaient sur les campagnes et ne voulaient point accorder de droits égaux aux paysans. Le Canton de Bâle se partagea en 1833 à cause de cette lutte; plusieurs fois le Canton de Schwytz faillit faire de même. 3. Protestant-catholique - La réforme s'effectua dans les villes, mais heureusement cette opposition ne coïncidait pas avec la 2e. 4. Seigneur-sujet - Je parle des bailliages, il y en avait quatre dont deux de langue étrangère. 5. La diversité des langues - Encore une fois il n'y eut pas de coïncidence. Si par exemple celle-ci avait coïncidé avec les autres, il est concevable qu'il n'y aurait pas eu de Suisse.

---

1. Martin, op. cit., p. 155.

Chacune de ces oppositions provoqua la formation de coalitions des deux côtés, ce qui évita la possibilité d'une seule division dans le pays. Pour certains cantons ou territoires l'une ou l'autre des oppositions différentes prédominaient. De cette manière une unité fragile s'installa à cause de et sur la base des différences. Plus tard les intérêts économiques dominèrent toutes les autres préoccupations telles que langues ou religion etc.

La Suisse est conservatrice pour ne pas dire réactionnaire, même de nos jours elle se vante d'être le dernier bastion de la liberté économique. L'évolution se faisant très doucement en Suisse, nous ne nous étonnons pas d'apprendre que la prise de la Bastille n'y eut presque pas d'écho. Le massacre des Suisses, derniers défenseurs de Louis XVI aux Tuileries en 1792, est révélateur de ce refus d'accepter les idées révolutionnaires bien que la situation de la majorité des Suisse eût dû inciter ceux-ci à accueillir la Révolution. Seuls les bailliages furent un peu infiltrés par les idées nouvelles et accueillirent volontiers l'invasion française. Même la prise du Jura Nord, en 1792, n'eut aucun effet en Suisse. Le pays était riche, décadent et divisé. Les troupes françaises ne rencontrèrent pour ainsi dire pas d'opposition.[1]

---

1. Martin, op. cit., pp. 141-185; Weilenmann, op.cit., pp. 168-202.

D2. - Les régimes français

La France considérait que la Suisse était allemande. Le Tessin lui fut arraché et joint à la République Cisalpine. Malgré leur situation d'assujettis, les Tessinois ne voulaient pas de cette annexion à l'Italie. De même la Valtelina passa aux Italiens pour des raisons militaires. Le Valais fut rattaché à la France, également pour des raisons militaires. Neuchâtel reçut un nouveau prince dans la personne du Maréchal Berthier.

Après avoir soustrait à la Suisse ses membres français, (sauf le pays de Vaud) et italien, moins pour des raisons ethniques, que pour des raisons stratégiques, le Directoire décida d'imposer aux Suisses "anarchiques" une république "une et indivisible", la République Hélvétique de 1798, qui dura jusqu'à 1802. Ce fut une expérience pleine de renseignements utiles pour les Suisses. Elle confirma qu'un état centralisé ne pouvait survivre en Suisse. Mais, du point de vue des droits individuels et linguistiques, la France introduisit quelques innovations dans la vieille Suisse de tradition démocratique. Le pays devint bilingue pour la première fois; il y eut des révoltes régulières, moins contre ces nouveautés de base, que contre la présence française et des nouveaux impôts.

Le Corse comprit que ce système ne convenait pas du tout aux Suisses, imbus d'une tradition fédéraliste. Son Acte de Médiation de 1803 fut un compromis entre cette République **inopérable** et l'ancienne Alliance. Les anciens bailliages, ainsi que les Grisons devinrent des membres de cette Confédération de 19 membres. L'égalité linguistique subsista, de même que les droits individuels; seul le cadre politique fut adapté aux réalités suisses.

La réaction lors de la Chute de l'Empereur démontra, sans autre, le refus des Suisses à accepter un régime tellement révolutionnaire.[1]

D3. - La Chute de Napoléon et ses conséquences pour la Suisse

Cette époque de l'histoire européenne est la mieux connue, et il est inutile de tenter d'expliquer en détail les marchandages qui eurent lieu à Vienne. Ce fut là que les frontières finales, avec quelques modifications ultérieures, furent définies. Ce fut là que le principe de la neutralité suisse fut exprimée et prit la forme que nous connaissons aujourd'hui. Les grandes puissances imposèrent un cadre politique qui devait faire de la Suisse un élément de stabilité en Europe et une garantie

---

1. Weilenmann, op. cit., pp. 168-186; Martin, op. cit., pp. 167-185.

de l'équilibre européen. En ce faisant, les monarchies européennes donnèrent aux Suisses, tout à fait par hasard, un régime convenable à leurs goûts. Ce régime était bien réactionnaire d'où la désignation historique de "Restauration" mais les idées révolutionnaires étaient assez enracinées pour promouvoir en peu de temps l'évolution nécessaire pour arriver à l'Etat fédéral.

Mais ce qui nous intéresse ici est le régime linguistique qui résulta du Pacte fédéral, le statut des groupes minoritaires et dans un cas particulier la cause lointaine des difficultés actuelles.

Avant d'aborder le problème linguistique, voyons comment fut constitué la Suisse et par quels pays. Avant 1792, existaient 13 cantons, le Jura bernois, les pays sujets (Vaud, Thurgovie, Argovie et le Tessin) et les alliés (Neuchâtel, Genève, Valais, Grisons et Saint-Gall). L'Acte de Médiation donna à tous ceux-ci le statut de canton sauf à Neuchâtel, au Valais et au Ticino. Le Congrès de Vienne fit de tous des cantons, ce qui ne fut pas sans créer quelques remous, surtout dans le canton de Berne. Il est vraisemblable que, si des considérations linguistiques avaient eu de l'importance alors, la Constitution territoriale de la Suisse aurait été toute autre. On peut affirmer que la Suisse allemande hésitait à accepter l'entrée des territoires

de langues étrangères dans la Confédération. Des raisons religieuses jouèrent aussi un rôle.

Le Tessin fut rendu à la Suisse comme canton, mais les Confédérés durent lui imposer une Constitution à cause des désordres internes. Le Valais entra dans la Confédération mais là aussi il y eut des difficultés d'ordre linguistique dont je parlerai plus loin. Neuchâtel et Genève entrèrent également, bien que la première fût une principauté. Argovie, Thurgovie et Saint-Gall devinrent des cantons. Restent les Grisons et le Jura bernois. Les Grisons devinrent confédérés, mais la Valtelina, territoire qui était suisse depuis longtemps, passa aux Autrichiens. Les représentants suisses à Vienne ne furent pas des plus habiles. En effet, cette vallée n'était pas allemande et pire encore, elle était catholique. Les Suisses avaient la possibilité d'incorporer la Savoie du nord, ce qui aurait bien arrangé le Valais et Genève. Ici encore, on ne voulut point d'un pays catholique et non-alémanique. Mais il est à croire que ces motivations ne furent pas les seules causes du peu de succès des Suisses à Vienne. Constance ne passa pas aux Suisses comme elle l'aurait dû. Depuis 1499 en effet, cette ville était étroitement liée aux villes suisses. A vrai dire les Suisses n'eurent presqu'aucun poids à Vienne et s'en tirèrent avec le peu que l'on sait, grâce à l'appui du Tsar russe.

Le dernier cas à discuter est celui de Berne. Dans l'ancienne Confédération, Berne était de loin la puissance prépondérante. Après la débâcle napoléonienne il ne put s'agir de rendre le Vaudois et l'Argovie aux Messieurs de Berne. Or, ceux-ci exigeaient justement cela. En compensation de cette perte, ou bien, comme le soutiennent certains historiens, pour créer un état-tampon contre la France, le Congrès donna l'ancien Evêché de Bâle à Berne. Si c'était la solution désirée par les Jurassiens nous n'en savons presque rien en dépit des affirmations de l'une ou l'autre partie. Il est probable que la partie sud n'en était pas mécontente, mais la volonté du Nord ne fut pas bien déterminée. En tout cas le peuple, qui n'avait pas encore à cette époque son mot à dire, ne fut pas consulté. D'ailleurs il est très possible que la question ethnique ne se posa vraiment pas. Ce ne fut que plus tard, à partir de 1830, qu'on a mis en cause l'Acte de 1815 comme source des malentendus qui subsistent de nos jours.

Les Genevois se vantent de leur homme d'Etat, Pictet de Rochemont, à qui est attribuée l'acceptation d'une clause de neutralité suisse qui devait garantir l'équilibre européen. Pour le moment ceci est un fait secondaire dans l'étude, mais qui jouera un rôle important lors de la Grande guerre.[1]

---

1. Weilenmann, op. cit., pp. 186-194;
Martin, op. cit., pp. 206-228.

D3-1 - Régime linguistique en Suisse en 1815

Sous la domination française la Suisse avait été officiellement trilingue. En effet, on parlait les trois langues au Parlement et au gouvernement. Mais cette pratique se révélait onéreuse et l'allemand devenait de plus en plus la langue officielle. Quel fut le statut des langues dans cette nouvelle Confédération et dans les cantons qui n'étaient pas unilingues?

En théorie la Suisse de 1798 à 1813 avait un régime trilingue. En réalité, pour des raisons pratiques, économiques, et parce que les minorités étaient petites, c'est la langue allemande qui prédominait dans les Diètes et dans l'Administration surtout après 1803. Des services de traduction étaient mis à la disposition des représentants qui ne savaient pas l'allemand.

Le Pacte de 1815 était en allemand et la langue officielle fut l'allemand, bien que les minorités latines fussent assez importantes. Cette attitude vers l'allemand fut imputable principalement à la réaction politique. Un retour en arrière impliquant un rejet de toutes les idées nouvelles, l'allemand reprit sa place. De plus le français rappelait des souvenirs mornes aux Suisses qui en avaient souffert.

Les Grisons adoptèrent l'allemand, Fribourg devint encore une fois un Etat alémanique. Berne rédiga l'Acte de Réunion avec le Jura en Allemand et ne reconnut pas le français aux Jurassiens. Le Valais fut déchiré par une lutte politique entre les deux groupes linguistiques qui étaient plus ou moins égaux en nombre. **Pourtant la Confédération de 1815 amena un bilinguisme de fait, malgré les stipulations juridiques du Pacte fédéral.**

Au niveau fédéral tout se faisait en allemand, tandis que dans les cantons bi- ou trilingues, l'allemand était le plus souvent la langue en cas de doute, et les lois et décisions furent publiées dans la langue de la région. Donc, 1815 fut un retour au régime antérieur à 1792. La reconnaissance officielle du français et de l'italien fut différée à 1848. Mais, paradoxalement, la lettre de la loi fut loin d'être suivie. Valais était bilingue, et les deux langues s'employaient à Fribourg. Les ordonnances jurassiennes furent publiées en français. Pendant la Confédération, le français prit de plus en plus d'importance.[1]

---

1. Weilenmann, op. cit., pp. 194-203; 210-215.

E - Passage d'une Confédération à une Fédération - 1816-48

Il fallut une guerre, en apparence religieuse, pour faire de cette confédération un Etat-nation multilingue. Une Confédération dans laquelle l'unanimité est nécessaire pour prendre une décision politique protège les minorités, qu'elles soient religieuses, linguistiques ou autres. La plus grande partie des cantons n'étaient pas démocratiques en 1815. De plus, les cantons primitifs et catholiques, minoritaires en nombre, craignaient la perte de leur souveraineté et la domination par les cantons riches et protestants. Cette période vit des réformes démocratiques, surtout après l'agitation européenne de 1830. De même en 1832, il y eut une tentative de Fédération qui fut bloquée par les cantons primitifs et romands - ils craignaient pour leur survie en tant qu'entités souveraines. Mais un développement économique rapide, une expansion du commerce mondial, exigeaient que les liens entre les cantons devinssent plus étroits, et qu'un pouvoir central s'instaurât pour mieux surveiller et encourager l'expansion économique. L'unification était nécessaire à l'amélioration de la vie matérielle des Suisses.

La guerre du Sonderbund, plus ou moins provoquée par les cantons protestants, le traitement clairvoyant des vaincus, permirent le passage à l'Etat fédéral qui seul pouvait assurer un développement économique,harmonieux . Le développement politique est moins succinct dans mon étude, sauf pour un fait saillant. Tout mouvement centralisateur à toujours rencontré l'opposition des cantons primitifs catholiques et des cantons romands protestants, qui sont tous les deux groupes minoritaires. Il s'agissait d'instaurer parmi ces divers états une idée-force commune, un esprit suisse. Cette évolution ne fut pas spontanée, mais en 1848, un Etat multilingue naquit.[1]

El - Instauration de l'idée d'un Etat multilingue.

Les conquêtes napoléoniennes avaient secoué l'Europe. La restauration de Vienne devait être de courte durée. L'unité imposée aux Allemands, aux Italiens etc., les idées démocratiques de la Révolution française, ne purent être oubliées. La France avait déclenché dans les pays européens le mouvement qui avait abouti chez elle 300 années auparavant. La naissance de la Nation suisse est d'autant plus étonnante qu'en même temps les nations italienne, polonaise et allemande se créaient. Pour des raisons économiques, ou peut-être à cause d'un but spirituel commun, une identité suisse vit le jour.

---

1. Weilenmann,op. cit., pp. 203-210, 215-229; Martin, op. cit., 237-271.

Les évènements se produisirent de la manière suivante. Deux mouvements parallèles se développèrent, l'un radical et démocratique et surtout centralisateur, et l'autre, fédéraliste et conservateur. Mais heureusement ces mouvements opposés ne coïncidaient pas avec les divisions linguistiques. Jusqu'en 1845, la majorité se trouvait du côté des conservateurs, les cantons romands protestants étant avec eux. Ce n'était pas la dernière fois qu'une telle coalition se formait. La culmination en fut une guerre en novembre 1847, appelée "Sonderbund", (alliance des cantons catholiques) où les conservateurs furent vaincus. Les Suisses eurent le mérite de profiter de la situation. Leur constitution était un compromis honnête entre les deux factions.

J'ai peu parlé de langues. Il semble qu'une telle question ne se posa pas. A une époque naissante de nationalisme européen, il n'y eut, je le répète, chez aucune des parties de la Suisse, aucun sentiment d'appartenance à la nation allemande, italienne ou française. En Suisse d'autres considérations prenaient toujours le pas sur les questions ethniques. L'habitude de vivre les uns proches des autres, et les intérêts professionnels - je veux dire non-ethniques - font oublier les différences ethniques. Un groupement ethnique réagit lorsqu'il se sent menacé dans sa culture, ou bien qu'il trouve

qu'il est l'objet d'une discrimination économique ou autre. Ces conditions n'existèrent point dans la Suisse de la première moitié du siècle dernier.

L'évolution linguistique entre 1816 et 1848 se fit presque sans heurts. Le Canton de Berne était resté le plus réactionnaire en 1815. Du point de vue linguistique il n'accorda pas grand'chose aux Jurassiens. Mais la prise du pouvoir par des radicaux signifia, pour les Jurassiens, une reconnaissance légale du français dans le Canton.

Le Valais fut le premier à atteindre l'égalité linguistique. Mais entre le haut-Valais alémanique et conservateur et le bas-Valais français et radical qui était un ancien sujet du haut-Valais, des différences politiques avaient presque rompu l'équilibre. Non sans lutte, ces difficultés politiques furent résolues et la paix linguistique s'instaura.

Les Grisons, qui avaient toujours vécu sous un régime de domination allemande "de jure", mais libéral "de facto", continuèrent sous le même régime comme par le passé. Les différences religieuses et politiques ne purent coïncider du fait que les populations étaient très mélangées. Les troubles des années '40 ne provoquèrent pas de luttes sanglantes dans les Grisons comme il y en avait eu dans le passé.

La conduite de Fribourg fut plutôt étrange. La langue officielle en 1815 était allemande, mais au cours des années suivantes, et surtout après l'instauration du régime démocratique, le français parvint à devenir la langue dominante. Pour finir, la situation final défavorisera la minorité allemande.

L'évolution sur le plan confédéral fut semblable. Les agitations pour une unité fédérale originèrent des cantons protestants alémaniques autant que des villes comme Genève. Les demandes pour l'égalité de langues dans tous les domaines gouvernementaux et administratifs furent satisfaites. Le projet de constitution de 1832 fut rédigé dans les deux langues. La guerre du Sonderbund fut gagnée par un commandant de langue française. En 1848 les esprits suisses, et notamment les alémaniques, furent prêts à accepter, presque sans discussion, l'idée et la réalité d'un territoire trilingue dont l'Etat était officiellement trilingue.

pr

F- La Suisse de 1848 à nos jours:
Une discussion des problèmes que la Suisse
a dû surmonter et des problèmes [illegible].

Tout ce qui précède a clairement démontré que la Suisse existe en tant qu'Etat multilingue depuis 1848. Nous avons aussi vu que les différences religieuses et économiques ne coïncident pas avec les différences linguistiques. Au cours du dix-neuvième siècle, les considérations économiques prirent une place de plus en plus importante dans les affaires publiques suisses. Le gouvernement eut et a encore tendance à devenir l'organe administratif d'une société économique, c'est-à-dire de toute l'économie suisse. Je ne dis pas que l'Etat suisse s'est socialisé mais, plutôt, que les affaires administratives sont devenues essentiellement économiques.

Ce qui suit ne constituera pas une histoire de la Suisse moderne. Nous chercherons à mettre en lumière le développement de l'Etat suisse en tenant compte de sa fragilité apparente, de son multilinguisme, des dissensions religieuses et des inégalités économiques à l'intérieur de la Confédération. De nombreux problèmes caractérisent cette époque de l'histoire suisse. Bien que la Suisse échappât aux trois guerres entre la France et l'Allemagne, elle fut tout de même menacée à plusieurs reprises, militairement et autrement. Cette époque vit également en Suisse un certain nombre de différends internes qui furent de nature linguistique, religieuse et économique. Les

problèmes auxquels la Suisse actuelle fait face sont toujours sans solution permanente; on peut douter que les conditions nécessaires existent pour résoudre les questions pendantes.

Les publicistes qui font l'apologie de la Suisse parlent volontiers de la Suisse "une et diverse." Plusieurs observateurs, parmi les plus perspicaces, sont également d'accord avec cette interprétation. En effet deux déterminismes gouvernent la vie politique suisse - le premier est la solidarité fédérale et l'autre est la nécessité d'assurer la plus grande autonomie locale. Notre étude démontrera les modifications radicales qu'a subies le fédéralisme suisse.

Les raisons évoquées pour expliquer la cohésion suisse n'apparaîtront que subsidiairement; c'est-à-dire qu'elles ressortiront de la discussion des différents sujets que j'aborderai au cours de cette étude.

F1 - Menaces provenant de l'extérieur:

Lorsque je parle d'influences étrangères, je fais allusion à deux pays: l'Allemagne et l'Italie. Au cours du dix-neuvième siècle, ces deux voisins de la Suisse se transformèrent en Etats nationaux. Les naissances de l'Italie et de l'Allemagne ne furent pas sans conséquences pour la Suisse et, en particulier, pour la Suisse alémanique et italienne. La Suisse réussit à ne pas se laisser désintégrer par ces forces extérieures qui faisaient appel aux instincts nationaux des races qui la composent.

Nous voulons savoir comment la Suisse a conservé son unité, alors que d'autres pays multiculturels de l'Europe ont périclité.

Pendant la même période, une partie de l'élite romande sympathisait avec le mouvement maurassien en France (Action française). Toutefois, les répercussions en Suisse furent minimes. Bien sûr, il existe, depuis la fin du deuxième empire français et même avant, un nombre de liens étroits entre la Suisse et la France. Ces liens furent et sont encore des attaches entre protestants romands et français ainsi qu'un fond culturel commun. Mais il serait faux d'affirmer qu'il ait existé des sympathies politiques. La Romandie (une appellation qui ne signifie que les régions de langue commune et rien d'autre) était et est encore trop attachée aux moeurs politiques suisses, qui ne ressemblent nullement à celles de la France, pour être tentée de s'unir à ce pays.

Les conséquences des mouvements nationaux allemands et italiens seront discutés plus loin. Disons cependant ici que, même si l'influence des irrédentistes italiens et allemands d'origine suisse ou étrangère, se fit principalement sentir jusqu'aux années '30, le résultat durable et actuel apparaît dans l'isolationnisme relatif de la Suisse alémanique et italienne. Un des facteurs qui renforça l'unité de la Suisse pendant cette période fut la grande prospérité du pays entre

1870 et 1914. Les dissensions sociales n'atteignirent leur point culminant que dans la grève générale de 1918 (elle se produisit, dit-on, sous l'instigation communiste). Ce que je veux dire ici c'est que, en Suisse, l'influence ou la menace étrangère est toujours restée secondaire par rapport à d'autres facteurs. Jusqu'à la première guerre, tout le monde se préoccupait de gagner autant d'argent que possible. Aucune menace ou influence étrangère n'obtint une force prépondérante dans l'opinion publique suisse. Si cela avait été le cas, nous ne parlerions pas de la Suisse; elle aurait cessé d'exister.

F11 - 1860-1914 - L'attraction de l'Allemagne naissante.

Il est probable qu'aucun pays n'a souffert autant d'une guerre que l'Allemagne, ou plutôt les Etats allemands, pendant la Guerre de Trente ans. Ce fut pour l'Allemagne l'arrêt de son ascension vers un statut d'Etat national. Elle fut ruinée économiquement et ne s'en remit qu'après 1860. Le Traité de Westphalie de 1650 créa un éparpillement d'Etats allemands impuissants. L'occupation napoléonienne fut pour l'Allemagne une expérience honteuse, mais de laquelle elle tira un certain nombre de leçons. Je ne veux pas exposer l'histoire allemande du dix-neuvième siècle. Ce qui nous intéresse c'est l'attrait qu'ont exercé quelques aspects du mouvement allemand sur la Suisse et surtout sur la Suisse alémanique.

Ce fut en particulier le dynamisme politique et social des Allemands ainsi que les philosophes pan-germanistes qui furent remarqués en Suisse. On admirait l'unification achevée par Bismarck, et aussi sa manière de la faire. Nietzsche enseignait à Bâle. Il exposait les idées qui convenaient merveilleusement à la doctrine pan-germaniste. Il serait faux de dire que l'attraction allemande ressentie en Suisse allait devenir un mouvement d'Anschluss de la Suisse alémanique à la nouvelle Allemagne. Les liens furent cependant beaucoup plus forts que ces traits communs que possèdent deux nations dont la langue est la même. Non seulement les auteurs allemands mais aussi le déterminisme qui guidait la politique allemande étaient populaires auprès de l'élite suisse alémanique.

Si l'on peut affirmer que la Suisse n'était pas intéressée à une union avec l'Allemagne, il est permis de soupçonner que l'Allemagne considéra la Suisse comme pays de nation allemande. Les ingérences alémaniques dans les affaires internes suisses, politiques et religieuses, illustrent le mieux l'attitude allemande pendant cette époque. En effet, les incidents diplomatiques furent nombreux. L'Allemagne n'hésita pas à donner des subsides et à encourager la Kulturkampf en Suisse. Parmi les manifestations de la présence allemande qui touchèrent la Suisse pendant la deuxième moitié du siècle dernier, il y eut surtout la guerre franco-prusse et un incident diplomatique grave en 1888.

Pour la situation européenne, ces événements, en tant que phénomènes isolés, furent sans importance durable, exception faite de la guerre franco-prusse. Mais il n'en fut pas de même pour la Suisse relativement en ce qui concerne sa façon d'atteindre et de préserver sa cohésion nationale. Chacun de ces faits provoqua des tensions en Suisse même. Ils sont significatifs de la tentative des diverses parties de la Suisse pour chercher un appui spirituel à l'extérieur, et en particulier dans les trois cultures-mères correspondantes. Le point culminant fut la première guerre mondiale. Nous chercherons à mettre en lumière comment la solidarité fédérale souffrit de ce mouvement pro-allemand et comment l'attitude pro-allemande des Suisses alémaniques faillit faire éclater la Confédération suisse.

F111 - La "Kulturkampf" en Suisse:

C'est un terme allemand qui signifie beaucoup de choses. En Allemagne, c'était littéralement la lutte pour la culture. Par culture on entendait une manière de vivre allemande (pour ne pas dire prusse) et protestante. Ce fut l'aboutissement, sous la forme d'une politique qui prédominait en Allemagne à partir de 1870, de toutes les idées pan-germanistes des auteurs allemands. Nous avons déjà remarqué que les Suisses alémaniques, surtout ceux des grandes villes, sympathisaient avec les Allemands et avec cette idée de Kulturkampf. Même les journaux

de la Suisse alémanique se servaient uniquement d'un service de presse allemand[1], qui était sous l'influence du gouvernement allemand.

En Suisse on appliqua le côté religieux de ce concept. Au niveau fédéral, cette politique anti-catholique se manifestait par le refus des radicaux d'admettre qu'un conservateur catholique siègeât au Conseil fédéral. Ce ne fut qu'en 1891 que Zemmpf, un catholique, fut élu au Conseil, mettant ainsi fin à la Kulturkampf en Suisse. Il n'y a que deux cantons en Suisse où les effets de cette politique se firent sentir. En tout cas, la politique allemande n'était pas tout à fait responsable. La déclaration du dogme de l'infaillibilité du Pape, par le Vatican, en 1870, fit l'effet d'une bombe, non seulement dans les pays protestants, mais aussi dans certains milieux de l'Eglise catholique. L'Eglise Catholique Chrétienne fut fondée en 1871 en réaction à cette décision.

F1111 - La Kulturkampf dans le canton de Berne

Ailleurs dans cette étude nous parlerons de la question jurassienne. L'ancien Evêché de Bâle s'appelle depuis 1815 le Jura bernois. La moitié des habitants sont de confession catholique et forment une minorité catholique dans un canton qui est en grande partie protestante.

---

1. Agence Wolff.

Ni les cantons catholiques ni les cantons protestants n'avaient complètement oublié la guerre du Sonderbund lorsque Rome laissa tomber la bombe de l'infaillibilité. On peut presque affirmer que, à cette époque, le problème jurassien n'était pas encore devenu une question linguistique. Berne, cependant, se servit de cette occasion pour s'attaquer à sa minorité catholique qui tout à fait par hasard était de langue française.

Le gouvernement bernois, qui prétendait que le pape, désormais infaillible, jouerait un rôle politique à l'avenir, interdit aux curés de faire savoir aux fidèles le nouveau dogme de l'infaillibilité. L'évêque de Soleure refusa d'obéir à cet ordre et menaça d'excommunier les prêtres qui obéiraient aux autorités civiles. La plupart des prêtres donnèrent lecture de la lettre épiscopale. En réaction, le gouvernement bernois congédia tous les curés catholiques et les envoya en exil. (Les religions catholiques et réformées sont sous le contrôle de l'Etat). Les Bernois ne se contentèrent pas des congédiements; ce fut alors que l'attitude anti-catholique des Bernois apparut. Dans chacune des paroisses, le gouvernement bernois installa un pasteur catholique chrétien pour s'occuper des fidèles. Berne établit même une faculté de théologie catholique chrétienne à l'université pour fournir le contingent de pasteurs nécessaire. La Constitution revisée de 1893 reconnaît cette religion comme religion nationale dans le canton de Berne.

On s'imagine facilement les conséquences d'une telle action dans un pays catholique. Si l'on sait qu'en même temps Berne manifestait sa volonté de supprimer les écoles confessionnelles dans le Jura Nord, on comprend les sentiments hostiles des Jurassiens. Une année après l'expulsion, les prêtres revinrent dans leurs paroisses et commencèrent à célébrer la messe dans les granges. Ceci dura quatre ans, c'est-à-dire jusqu'en 1878, alors que les Bernois accordèrent une amnistie générale aux prêtres. L'incident permit à l'Eglise Catholique Chrétienne de s'établir solidement dans le Jura.[1]

F1112 - La Kulturkampf à Genève

Nous ne mentionnerons que brièvement le développement de la "Kulturkampf" à Genève. La question linguistique ne se posa pas, mais celle des religions surgit. Le cas de Genève mérite notre attention: il illustre le fait que, malgré les différences linguistiques entre la Suisse alémanique et la Suisse romande, la religion réformée forme un trait d'union assez solide. Celle-ci fut assez forte pour provoquer une période de persécution ouverte envers la minorité catholique genevoise, persécution perpétrée à l'instigation du mouvement culturel allemand.

Ce ne fut pas seulement la déclaration du dogme de l'infaillibilité qui déclancha les événements mais aussi et surtout la

1. A. Berchtold, La Suisse romande au Cap du XXe siècle (Lausanne, 1963), p. 568.

décision prise à Rome en 1870 d'établir un évêché indépendant à Genève. Genève passa alors une loi obligeant les contribuables catholiques à nommer leur clergé. Jusqu'alors un évêque auxiliaire s'occupait de Genève, mais sous les instructions de l'Evêque de Lausanne. Depuis 1535, les catholiques suisses cherchaient à convertir Genève qui symbolisait pour eux la Rome protestante. La création de l'Evêché de Genève devait être un pas dans cette direction.

L'Eglise Catholique Chrétienne fut fondée à Genève en 1871. Le gouvernement genevois, qui contrôlait l'Eglise nationale (calviniste), décida de confisquer tous les biens de l'Eglise catholique à Genève et en fit don à l'Eglise qui venait d'être fondée. Il prétexta, parmi d'autres raisons, une violation d'un article de la Constitution fédérale qui interdit l'établissement de nouveaux évêchés sans l'approbation du Conseil fédéral. La raison immédiate de la saisie fut le refus de se soumettre à cette loi sus-mentionnée. Il expulsa l'évêque.[1] La paix ne revint que quelques années plus tard. Financièrement, les catholiques durent recommencer à zéro et leurs églises ne leur furent rendues qu'en 1907 lorsque Genève opta pour la séparation de l'Eglise et de l'Etat. L'Eglise catholique, pour sa part, fit une concession en révoquant sa décision d'établir un diocèse à Genève.[2]

---

1. Cette expulsion est le seul exemple que je connaisse. La Constitution interdit l'expulsion des Suisses du territoire suisse. Article 44, alinéa 1.
2. A. Berchtold, op. cit., pp. 568-70.

La Kulturkampf à Genève et dans le Canton de Berne laisse en suspens une question vitale. Les raisons véritables de cette persécution furent-elles politiques? (Avait-on vraiment peur de l'ingérence de l'Eglise catholique dans les affaires suisses?) ou discriminatoires? (Etait-on si violemment anti-catholique à Genève? Et fut-ce, dans le Jura, une question religieuse ou une tentative d'assimilation de la minorité française? C'était surtout à cette époque que la germanisation du Jura progressait à une très grande allure). Il ne nous est pas possible de répondre à ces questions.

Naturellement, le reste de la Suisse réagit. Il va sans dire qu'un traitement si discriminatoire des catholiques par des protestants, s'il avait continué longtemps, n'aurait pas manqué de provoquer des dissensions internes dans un pays qui avait été déchiré par des guerres religieuses.

F12 - Le fossé linguistique provoqué par la première guerre mondiale:

La désunion nationale qui apparut lors de l'éclatement de la guerre en 1914 est la suite logique de cette sympathie pour les Allemands que nous venons d'évoquer. Pendant presque 50 ans les Suisses allemands avaient été endoctrinés par le truchement de l'agence de presse allemande. De leur côté, les Suisses romands prenaient connaissance des affaires internationales par la Havas, et les Italiens, eux, subissaient l'influence de l'Italie.

Ce ne fut pas surtout la guerre entre l'Allemagne et la France qui provoqua des malentendus, mais il y eut naturellement pas mal de sympathisants des deux côtés et ce facteur finit par déterminer l'attitude de l'un et de l'autre envers les hostilités.

La Suisse s'était préparée à la guerre mais elle ne courait pas les mêmes risques que ceux auxquels elle dut faire face dans la guerre suivante. Au fond, le problème semble avoir été celui de la conscience humaine. Il ne serait pas tout à fait juste de dire que les Romands étaient très favorables aux Français. La guerre, cependant, leur fournissait l'occasion d'être anti-allemands, ou, d'après eux, anti-barbares. Ce fut moins la question de la guerre que la violation outragée de la neutralité belge qui offusqua les Romands. Ceux-ci, ainsi que l'opinion mondiale, jugèrent que cette violation était un crime contre l'humanité. Le fait que les Suisses alémaniques ne condamnèrent pas cet acte d'agression indigna les Romands, qui accusèrent ces premiers d'être pro-allemands. C'est après qu'on se rendit compte comment le statut de la neutralité avait alors été posé de façon aiguë. Le refus de la part des Alémaniques de condamner les Allemands était camouflé par ce qu'ils appelaient le respect de la neutralité. Les Romands, par contre, estimaient qu'il fallait condamner un acte de boucherie et qu'en ce faisant on ne manquait pas au principe de la neutralité.

Les opinions diffèrent quant à la gravité du "fossé" entre les deux groupements linguistiques. Il semble que, peu après le début de la guerre, grâce à l'appel du poète alémanique Carl Spitteler (Prix Nobel - 1924) et à la fondation de la Nouvelle Société helvétique (sous l'impulsion de trois Suisses romands), le fossé fut comblé et la cohésion nationale rétablie.

A part ce trouble intérieur, les Suisses furent actifs dans leur aide aux infortunés des deux côtés. La diplomatie suisse s'acharnait à amener la conclusion de la paix entre les belligérents. Leurs efforts restèrent sans succès et un Conseiller fédéral démissionna après avoir fait un faux pas dans ce sens. Ce fut surtout après la guerre que vit le jour l'effort suisse pour établir une paix mondiale durable.

F121 - La Société des Nations

Dans une section ultérieure nous parlerons du rôle politique international de la Suisse à partir de 1848. Or, la période de 1918-20 constitue un moment de gloire pour sa diplomatie. Beaucoup de gens dans le monde croyaient ou du moins espéraient que la Guerre sanglante qui venait de prendre fin serait la dernière. On voulait créer un organe qui garantirait une paix perpétuelle. Le consensus de l'opinion mondiale croyait à cette utopie.

Parmi les pays qui pensaient qu'un organisme tel que la Société des Nations serait la solution idéale aux problèmes mondiaux, la Suisse était au tout premier rang et, en récompense de son activité diplomatique intense, ce fut Genève qui fut désignée comme siège de la nouvelle Société. En Suisse même l'idée tira son appui principal de la Suisse romande alors que la majorité de la Suisse alémanique s'opposait à ce que la Suisse en fît partie.[1]

La Société tenait compte de la neutralité suisse, en exigeant d'elle qu'elle se conforme, en cas de besoin, uniquement aux sanctions économiques.

Ce n'est pas ici l'endroit pour parler des faiblesses de la Société des Nations. Ce qui nous intéresse c'est la façon dont la Suisse voulait faire de sa neutralité une arme active au service de la paix mondiale. La Deuxième guerre mondiale et ses séquelles nous montreront une Suisse beaucoup plus renfermée sur elle-même.

F13 - L'Allemagne nazie:

L'expérience nazie provoqua en Suisse des réactions dont on peut encore voir les traces. Le régime dictatorial d'Hitler n'était pas au goût des Suisses, peuple foncièrement démocratique.

---

1. La votation populaire sur l'entrée de la Suisse à la SdN donna des résultats fort intéressants. Les grandes villes alémaniques et toute la Suisse romande dirent "oui" (les cantons catholiques ou campagnards de la Suisse alémanique s'y opposèrent).

Les aspects totalitaires de la vie politique en Allemagne mis à part, c'était plutôt le désir du Führer de trouver l'espace vital, la "Lebensraum" nécessaire à l'épanouissement du peuple allemand qui inquiétait la Suisse. Il ne fut jamais question d'annexer la Suisse: elle est surpeuplée et ne possède que peu de ressources naturelles. Les industries de précision et de mécanique du Millelland sont les seules ressources de la Suisse et elles allaient être les fournisseurs de l'Allemagne pendant la durée de la Guerre.

La Suisse a été accusée d'avoir été pro-allemande. Comme dans la plupart des pays, comme en Amérique ou ailleurs, il y eut des sympathisants chez les gros brasseurs d'affaires, mais la majorité du peuple et le gouvernement étaient pro-alliés. La position de la Suisse devint précaire après 1940. Pour survivre elle devait collaborer avec son grand voisin qui a toujours été son premier client et fournisseur. (Un examen sérieux de la situation économique de la Suisse, lors de la Guerre, ainsi que de l'attitude des Alliés, montrera comment la Suisse put s'en tirer aussi bien qu'elle l'a fait).

F14 - <u>L'irrédentisme italien de 1870 à 1939:</u>

Le "Risorgimento"italien de 1861, ce qui le précéda et ce qui le suivit (la prise des Etats du Pape) en 1871, fut un mouvement national libéral et démocratique. Comme tel, il devait avoir ses répercussions dans les pays environnants possédant des minorités italiennes et en particulier en Suisse.

Toute la Suisse située au sud des Alpes est d'expression italienne. Culturellement, cette partie était dans le passé très liée à l'Italie. Il y a même une vallée aux Grisons[1] qui se trouve entièrement coupée de la Suisse pendant l'hiver. Le dialecte tessinois est le Milanais.

Dans les Grisons l'irrédentisme ne constitua jamais une menace de sécession; c'était toujours l'Italie qui faisait des ouvertures. Au Tessin, par contre, des troubles politiques cantonaux offrirent au mouvement nationaliste italien un champ fertile d'activité.

Après la guerre de 1914-18, l'avènement de Mussolini allait avoir des conséquences néfastes pour la Suisse italienne et rhéto-romanche. La politique italienne, dès 1930, devint expansioniste en commençant par manifester sa convoitise des terres de langue italienne ou de dialecte italien. Les Suisses italiens de leur côté se méfiaient de la dictature italienne; ils s'éloignèrent peu à peu de l'Italie et se tournèrent vers la Suisse alémanique.

F141 - L'irrédentisme dans le canton du Tessin

Les années de 1848 à 1900 au Tessin furent une période de dissensions politiques. La division politique coïncida avec une division géographique. Le côté nord du Monte Ceneri était

---

1. Poschiavo.

alors dominé par le parti catholique conservateur et le côté sud, par les radicaux. Les Tessinois prirent et prennent encore la politique locale au sérieux. C'est-à-dire que les différencs, provoqués par la domination du canton par les Catholiques conservateurs, pouvaient mener à des échauffourés assez graves. Trois fois dans les années 1890-1, la Confédération dut intervenir pour rétablir la paix. Certains radicaux furent très attirés par la jeune Italie qui leur semblait être la réponse au problème tessinois. L'idée d'une sécession de la partie sud du canton devint assez populaire dans les milieux du parti radical.

Par opposition à ce qui se passait dans les rapports spirituels entre l'Allemagne et la Suisse alémanique, les raisons pour l'irrédentisme furent moins linguistiques ou culturelles que politiques.

L'ère fasciste, comme aimait dire le Duce, eut des conséquences très graves pour la Suisse italienne. La menace d'annexion, jamais formulée mais toujours sous-entendue, força les Tessinois à rompre leurs contacts culturels traditionnels avec l'Italie. Les Tessinois ne pouvaient plus poursuivre leurs études en Italie à cause de la baisse des standards universitaires sous le régime fasciste. La presse italienne perdit son objectivité. La vie intellectuelle en Italie se mourait. Durant des années la Suisse italienne avait cherché son inspi-

ration spirituelle en Italie; maintenant c'était les Italiens qui ne pouvaient s'informer objectivement qu'en Suisse italienne. Les Tessinois ne trouvaient pas à leur goût la dictature italienne.

Le résultat final pour le Tessin est que, même de nos jours, les liens culturels ne sont pas encore bien rétablis. Et pourtant la partie italienne de la Suisse est trop petite pour soutenir une culture de langue italienne sans l'aide de l'Italie.

F142 - L'irrédentisme dans les Grisons

Il n'y eut pas aux Grisons de mouvement interne pour resserrer les liens avec l'Italie. Le régime fasciste, par contre, faisait la cour aux Rhéto-romanches, surtout aux ladins de l'Engadin, et essayait (sur l'avis de linguistes italiens) de les convaincre qu'ils parlaient des dialectes italiens. Les tentatives italiennes pour attirer les Rhéto-romanches dans l'orbite fasciste provoquèrent une réaction inattendue. Dès les années '20, les Rhéto-romanches, sentant la menace italienne, se mirent à faire tous les efforts possibles pour protéger leur langue. Le mouvement aboutit à la revision constitutionnelle de 1938 qui reconnaît le rhéto-romanche comme langue nationale suisse.

Les Suisses cherchèrent à montrer à la minorité qu'ils considéraient les dialectes rhéto-romanches comme de véritables langues (il y a à vrai dire quatre littératures rhéto-romanches).

Par contre, il aurait été possible de dire que les dialectes rhéto-romanches parlés en Italie n'étaient pas des langues véritables vu qu'elles ne possédaient pas de littérature et n'étaient parlées que par groupes de paysans isolés. La reconnaissance du rhéto-romanche assurait les populations d'expression rhéto-romanches que le peuple suisse désirait leur apporter une aide financière et morale pour la conservation et le développement de leur langue.

Je ne prétends pas que l'activité déployée en 1930-40 en faveur du rhéto-romanche provenait uniquement de la menace italienne. Cette menace ne venait que s'ajouter à d'autres facteurs qui incitèrent les Rhéto-romanches à défendre leur langue. Il semble donc que les prétentions italiennes ont eu des conséquences favorables pour eux. Ils furent enfin obligés de faire valoir leurs droits linguistiques en Suisse.

F2.- L'affaiblissement graduel du fédéralisme[1]

Notre étude constitutionnelle s'étend longuement sur la structure fédérale de l'Etat suisse. Nous y faisons allusion aux tendances centralisatrices qui surgirent peu après 1848 et qui continuent à se manifester. Un examen profond des diverses raisons qui provoquent la tendance vers la centralisation démontrent que celles-ci sont de nature principalement économiques

1. Je vous rappelle la définition acceptée de ce mot dans les affaires politiques suisses; il s'agit ici de décentralisation politique.

mais subsidiairement politiques. Il y a un certain nombre de dates ou plutôt d'événements qui marquent le transfert d'une compétence cantonale à la Confédération. Il est significatif que la centralisation était déjà commencée dans les années '60 du dernier siècle et que les motivations en furent essentiellement économiques.

Au XXe siècle, le Conseil fédéral a profité de la pleine autorité qui lui fut accordée pendant et après les deux guerres pour donner plus de pouvoir à la Confédération, notamment en ce qui concerne l'impôt direct.

La réaction actuelle d'une certaine élite à l'accaparement du pouvoir par le gouvernement central démontre que l'affaiblissement du fédéralisme a provoqué quelques remous. Nous savons que la petitesse de la Suisse, l'inégalité économique qui existe entre ses cantons et sa dépendance de l'étranger, devraient exclure un système de gouvernement fédéral fortement décentralisé. Si les considérations économiques, c'est-à-dire une tentative d'atteindre le plus haut degré de bien-être possible, devaient prévaloir, il serait logique et bénéficiaire de supprimer les gouvernements politiques cantonaux et de les transformer en organes administratifs. Or nous avons affaire à un état multinational et multiconfessionnel où l'on attache une très grande importance aux differences entre les divers états-membres de la Confédération. En parlant de la Suisse, il ne faut jamais

oublier que les Suisses eux-mêmes se rendent compte que le fédéralisme est pour eux une nécessité qui garantira l'entente entre les divers groupes linguistiques et confessionnels. Ils se rendent compte qu'économiquement le système est des plus onéreux mais que le sacrifice est nécessaire.

F21 - La Constitution revisée de 1874

La Constitution de 1848 avait été un compromis entre le parti radical et les partis fédéralistes. Mais elle représentait tout de même un très grand pas vers la centralisation, différant énormément du système qui avait existé auparavant. La Constitution de 1848 avait établi une zone de libre échange à l'intérieur de la Suisse. Les années de 1848 à 1900 sont, pour la Suisse, l'ère de la construction des chemins de fer, qui devinrent la force motrice du développement économique. La Suisse tendait à devenir une entité économique divisée en 25 états différents. Déjà à cette époque les relations économiques avec l'étranger se développèrent énormément. Elles devinrent une nécessité pour la survie économique du pays.

Or la Confédération ne possédait presque pas de pouvoir dans le domaine économique. Les chemins de fer, le crédit, le droit, les assurances sociales, l'agriculture, etc. relevaient des cantons. Si on voulait que la croissance économique se fasse d'une manière coordonnée, ou plutôt sans rencontrer trop

d'obstacles, il fallait accorder à la Confédération la possibilité de réglementer la vie économique. Ce fut par petits pas que les cantons cédèrent une partie de leurs compétences en matière économique.

La première tentative de revision eut lieu en 1866, une deuxième suivit en 1872 et la constitution actuelle est l'aboutissement de l'initiative de 1874. Les principales innovations concernèrent la création d'un tribunal fédéral permanent, l'unification du droit commercial, l'introduction de la liberté d'établissement[1], le référendum législatif et la création d'une armée entièrement fédérale. Les modifications n'étaient pas très profondes, mais elles constituaient le début de la marche vers Berne.

Entre 1874 et 1965 la plus grande partie des modifications de la Constitution se sont faites dans le sens d'un accroissement des pouvoirs centraux. Déjà en 1914 la Confédération avait la compétence de légiférer et elle l'avait fait dans les domaines suivants: la propriété intellectuelle, l'unification complète du droit en 1898; le monopole de l'émission des billets de banque qui entra en vigueur en 1910 (la banque nationale suisse se constitua en 1907 en forme de société anonyme); les subventions aux écoles primaires; elle se servit aussi de sa compétence en chemins de fer pour nationaliser ceux-ci en 1907.

---

1. Qui a provoqué le mélange des populations au grand détriment des deux plus petites minorités; c'est une sorte de subversion perpétrée aux dépens des Grisons et du Tessin - la Romandie a su assimiler les confédérés d'autres langues.

Ce qui nous étonne en Suisse, c'est le fait que ce passage des pouvoirs des cantons à la Confédération s'est fait sans qu'il y ait eu élaboration, avant, après ou maintenant, d'une doctrine du fédéralisme suisse. Nulle part on ne trouvera une délimitation de ce que devrait être les domaines respectifs des cantons et de la Confédération. Bien sûr on pousse des cris d'alarme chaque fois qu'un pouvoir cantonal passe à Berne; en effet, toute opposition se base sur l'argument qui veut que les cantons conservent le maximum de compétences possible. La formule vague qui prédomine encore n'offre pas de protection aux cantons, comme nous l'avons vu et comme nous le verrons aux sous-sections suivantes.

F22 - La première guerre mondiale

Si les Alliés, après la Deuxième Guerre, ont accusé la Suisse d'avoir été pro-allemande, la conduite de celle-ci pendant la Première Guerre ne justifie pas de reproche semblable. Peu après l'éclatement des hostilités, l'Assembleé fédérale accorda les pleins pouvoirs au Conseil fédéral. Celui-ci n'hésita pas à empiéter sur les souverainetés cantonales. En effet, la mobilisation coûtait très chère et les emprunts obligatoires ne suffisaient pas à la Confédération pour couvrir les dépenses. En outre, la Suisse était loin d'être capable de se suffire à elle-même. Ces deux faits amenèrent la Confédération à prendre des mesures qui ne tombaient pas sous sa compétence. Il fallait

nourrir le pays: on prit des mesures concernant l'approvisionnement. Mais ce fut surtout dans le domaine fiscal que la Confédération élargit ses pouvoirs en envahissant le domaine des impôts directs. En 1915, la Confédération perçut un impôt de guerre non renouvelable, qui fut renouvelé en 1919 et dans les années suivantes jusqu'en 1932, alors qu'il fut remplacé par un impôt de crise non renouvelable qui fut à son tour renouvelé et ensuite remplacé par un impôt de défense nationale. La Première Guerre donna lieu à une tentative de prélèvement sur le capital, qui n'aboutit pas. En fait, le Conseil fédéral était devenu le seul véritable pouvoir en Suisse. Ce fut l'occasion pour la Confédération d'habituer le peuple suisse et les cantons à l'idée que Berne était capable de bien diriger le pays. Les pleins pouvoirs durèrent jusqu'en 1927.

Nous avons déjà parlé du fossé qui s'était ouvert entre les deux groupes linguistiques au début de la guerre. Ce fossé était remplacé, comme c'est souvent le cas en Suisse, par un autre fossé d'ordre social. Une période de guerre crée souvent une situation où un certain nombre des personnes qui contrôlent les moyens de production, surtout dans l'industrie de l'armement, gagnent plus d'argent qu'ils ne gagneraient pendant une période normale. Pendant ce temps, une masse d'ouvrierset d'employés voient, pour des douteuses raisons de sécurité nationale, leurs salaires maintenus à un niveau bas, ceci dans une période d'inflation. Si le fossé devient trop large, ce qui fut le cas en

Suisse, des troubles graves peuvent se produire. Immédiatement après la conclusion de l'Armistice, une grève générale d'inspiration marxiste éclata en Suisse. Il fallut recourir à l'armée fédérale (c'est-à-dire à la milice) pour mâter la grève. Ce faisant, la Confédération passa par-dessus l'autorité des cantons, invoquant les pleins pouvoirs pour ramener l'ordre dans le pays.

Pendant toutes ces années, le rôle des cantons paraît très effacé. Même s'ils en avaient eu le pouvoir, ils n'auraient pu agir efficacement en face des problèmes qui menaçaient la sécurité nationale. On disait que le retour aux temps normaux rétablirait la situation d'avant-guerre. Mais une récession de 1918 à 1923, puis la crise des années trente, suivie d'une autre guerre mondiale, empêchèrent que les cantons n'assument leur ancien rôle. Le mouvement avait débuté bien avant la guerre, mais les dernières cinquante années ont témoigné de l'affaiblissement accéléré du pouvoir des cantons.

F23 - La crise économique de 1929 à 1938

Entre 1918 et 1929, la Confédération se vit accorder la compétence de légiférer en matière de naturalisation et d'établissement des étrangers. Une autre revision de la constitution obligea la Confédération à assurer l'approvisionnement du pays en blé, légalisation d'une mesure prise en vertu des pleins pouvoirs.

La crise mondiale de 1930 fut particulièrement dure pour les pays dépendant étroitement du commerce mondial, comme la Belgique et la Suisse. En effet la Suisse exporte en temps normal 25% de sa production, sous forme de produits finis. En outre, les recettes invisibles provenant du tourisme peuvent être considérées comme facteur d'équilibre dans la balance des paiements. Or, la crise obligea la plupart des pays à essayer de remédier aux maux économiques par des mesures protectionnistes et par des contrôles monétaires, ce qui amena une baisse considérable du commerce mondial et du trafic touristique. La Suisse, l'un des pays les plus exposés aux fluctuations du commerce mondial, fut donc durement frappée. Les mesures classiques adoptées par le Conseil fédéral n'étaient pas appropriées pour soulager les maux dont souffrait la Suisse.

Il n'y eut pas un grand nombre de transferts de compétences à la Confédérations pendant la dépression. Ces modifications dans la division des pouvoirs furent préparées pendant la dépression mais eurent lieu après la guerre. La croyance dans les remèdes économiques classiques et le manque de politique économique globale firent souffrir la Suisse de la crise beaucoup plus qu'elle ne l'aurait dû. En sacrifiant tout pour garantir la stabilité monétaire, les autorités suisses furent incapables de fournir du travail à la population et d'assurer la survie d'un certain nombre d'industries. Ce furent l'Est et l'Ouest de la Suisse qui subirent le plus de dégâts.

En adoptant un impôt de crise en 1933, mesure absurde en période de déflation, la Confédération espérait obtenir des moyens de donner de l'emploi. Cette mesure consolida ainsi le pouvoir fiscal de la Confédération dans le domaine des impôts directs. Pendant cette période, le Conseil fédéral prépara un projet de loi et un projet de revision constitutionnelle affectant la déclaration de la liberté du commerce et de l'industrie. Les deux séries de mesures furent adoptées par le peuple en 1947, dans le même esprit que si elles avaient été votées en pleine crise économique.

Une revision constitutionnelle de 1925 accorda à la Confédération la compétence de légiférer en matière de sécurité sociale. L'assurance-vieillesse et survivants, à laquelle participent les cantons, devint loi en 1947. Lors de l'élaboration de la loi, on avait prévu que le vote populaire aurait lieu en 1939, mais l'éclatement de la guerre nécessita son renvoi.

Les modifications des articles relatifs au domaine économique (art. 31, 32, 32 quater et 34 ter, l'intercalation des articles 31 bis à 31 quinquies de la Constitution fédérale) furent le fruit du bouleversement de l'économie, lors de la crise. La lettre de la Constitution donne à la Confédération le pouvoir de légiférer pour protéger n'importe quelle branche de l'économie; elle peut prendre des mesures en temps de crise (en collaboration avec les cantons); elle a légiféré pour rendre

applicables à toute une branche de l'économie les conventions collectives du travail conclues entre associations d'employés et d'ouvriers. (Dans ce domaine les pouvoirs étaient assez partagés, mais il semble que cette modification ait transféré à la Confédération les plus importantes des compétences.) Les cantons ont conservé quelques pouvoirs résiduels, d'ailleurs sans grande importance. Le seul domaine de la sécurité sociale qui reste réservé aux cantons est celui de l'option pour l'imposition d'une assurance-chômage obligatoire.

Il va de soi que l'enlèvement aux cantons de ces pouvoirs vitaux ne s'est pas passé sans une forte opposition des partis fédéralistes de la Suisse. Mais après la guerre on craignait encore la dépression; les Suisses agissent comme s'ils ne se rendaient pas compte que le danger d'une nouvelle crise est écarté.

F24 - La Deuxième Guerre mondiale

La Suisse, comme quelques autres pays, avaient prévu la Deuxième Guerre. Peu après 1934, elle se mit à s'y préparer psychologiquement et militairement. Il serait illusoire de croire que la Suisse aurait capitulé devant la menace nazie. Si jamais il y avait eu une invasion, l'Etat-major avait un plan qui prévoyait un réduit alpin. On anticipait une défaite, mais on ne se rendrait pas. Cependant, comme l'Axe avait besoin des tunnels alpins pour transporter du matériel vers

l'Italie elle n'avait aucune raison d'envahir la Suisse. En cas de guerre le commandement militaire suisse aurait fait sauter les tunnels. La Suisse vaincue n'aurait été d'aucune valeur pratique pour l'Axe.

Dès juin 1940, la Suisse était complètement entourée par les puissances de l'Axe. Elle avait un débouché maritime à Gênes, mais une très petite flotte pour assurer son ravitaillement. Elle était plus ou moins obligée de collaborer étroitement avec l'Allemagne pour assurer son approvisionnement en matières premières. Le fait que les alliés la soupçonnèrent dès le début des hostilités ne facilita pas la tâche des autorités fédérales. La neutralité suisse était suspecte et les Suisses n'entreprenaient aucune action diplomatique pour mettre fin aux hostilités.

Ce qui nous intéresse ici, c'est d'étudier comment la Confédération élargit ses pouvoirs d'une manière durable en raison de la guerre. Au début de la guerre, l'Assemblée fédérale accorda les pleins pouvoirs au Conseil fédéral; ce régime dura jusqu'en 1949.

On introduisit un régime de rationnement et de contrôle économique pour assurer la survie et la neutralité dans la mesure du possible. On voulait éviter aussi les abus sociaux qui s'étaient produits pendant la première guerre mondiale.

Nous avons déjà fait allusion à l'introduction d'un impôt fédéral sur le revenu, en 1915, à cause de la première guerre mondiale. Cet impôt restait en vigueur sous divers noms, et en 1938, le régime fut prolongé jusqu'en 1941.

Le Conseil fédéral, en vertu des pleins pouvoirs, adopta un nouveau régime de finances qui comprenait un impôt fédéral sur le revenu et sur la fortune. Ce régime temporaire est encore en vigueur, ayant été renouvelé tous les cinq ans depuis lors. Je crois qu'on peut affirmer que les dépenses occasionnées par la mobilisation de 1939 à 1945 démontrèrent la nécessité permanente de ces ressources fédérales supplémentaires. Jusqu'alors on pensait que l'adage: "Impôts directs aux cantons et impôts indirects à la Confédération" finirait par être respecté. La deuxième guerre mondiale ancra dans l'opinion suisse l'idée de l'impôt direct fédéral. On n'a pas encore abrogé celui-ci et il est douteux que l'on y parvienne. Dans l'étude constitutionnelle, j'ai expliqué comment les cantons se partagent le 16% des recettes de cet impôt. Les cantons eux-mêmes, surtout ceux qui sont économiquement faibles, en tirent des revenus substantiels. Deux fois pendant la guerre, la Confédération préleva un impôt de sacrifice de guerre, qui était un impôt spécial sur la fortune. Ici encore la Confédération créa une nouvelle source d'impôt et se l'appropria. Mais c'était un impôt non-renouvelable, qui ne fut pas renouvelé après la guerre.

Les pleins pouvoirs du Conseil fédéral, qui étaient encore en vigueur après la guerre, facilitèrent la tâche du gouvernement pour faire accepter au peuple les revisions constitutionnelles des articles économiques de 1947.

F25 - Le déséquilibre entre la puissance économique des divers cantons.

Nous allons tenter de clarifier la situation et d'expliquer les causes profondes du transfert des pouvoirs à la Confédération. Les trois grands événements dont je viens de discuter offrirent l'occasion à la Confédération d'élargir ses pouvoirs. Or, une fois chaque événement passé, on pensait que s'amorcerait un retour en arrière. A notre très grande surprise, loin de signaler un retour des pouvoirs cantonaux, nous constatons que la tendance vers la centralisation a continué et continue encore. Il faut se demander pourquoi.

Dans un gouvernement fédéral il incombe aux états membres d'assurer à leurs habitants tous les services qu'ils pourraient attendre de n'importe quel membre de la Confédération. En Suisse on classifie les cantons sous trois rubriques, à savoir: économiquement faibles, moyens et forts. Cette dernière catégorie comprend six cantons et demi-cantons. D'après ce que je sais, seuls les cantons riches sont à même de fournir à leurs citoyens un niveau de vie compatible avec ce que l'on considère être les standards suisses. Il est impératif que les cantons

riches contribuent à améliorer le sort des autres cantons, et surtout les six ou sept qui sont très faibles, leur ressource étant principalement l'agriculture en montagne.

Donc, il serait faux de dire que la Confédération a cherché à se renforcer. Ce sont les cantons qui ont fait appel à la Confédération, surtout depuis la dernière guerre. Lorsqu'on sait que trois ou quatre cantons étaient proches de la banqueroute dans les années '30, on se rend compte de la faiblesse relative de certains d'entre eux. Je trouve que c'est, en grande partie, l'inégalité économique des cantons qui a provoqué ou du moins rendu possible l'augmentation des compétences du pouvoir central.

F251 - La Surchauffe[1] économique de 1958 à 1964.

La Suisse a connu depuis 1945 une période de prospérité économique inouïe. Au lieu d'une récession économique grave telle que celle que provoqua la première guerre mondiale, les produits suisses furent recherchés dans le monde entier. La Suisse bénéficia indirectement de l'aide donnée à l'Europe sous l'égide du Plan Marshall. La prospérité générale du monde développé n'a pas manqué de porter ses fruits pour la Suisse qui dépend étroitement du commerce mondial. La Suisse, qui s'attendait à une crise, se rendit compte trop tard que son économie avait dépassé ses limites et dès 1959 elle commença à souffrir d'une

1. Terme économique provenant du mot "Überheizung". L'économie dépasse ses limites. Symptômes: Sur-emploi, balance des paiements déficitaire et inflation.

inflation assez dangereuse. Malgré les signes de surchauffe, apparus déjà en 1953, on refusait de croire que la prospérité pouvait continuer. En 1964, le Conseil fédéral prit des mesures pour limiter le crédit et pour contrôler la construction. Encore de nos jours, on peut entendre les accusations de "dirigisme" lancées par la communauté des affaires contre le gouvernement fédéral. L'action fédérale ne pouvait être évitée, mais le fait même que le Conseil fédéral a décrété ces mesures nous démontrent le changement radical de son rôle à travers les années. Seuls, les cantons étaient incapables de faire quoi que ce soit pour maintenir l'équilibre économique à l'intérieur de limites raisonnables.

Pendant cette période, il n'y a pas eu de grands changements dans la structure du pouvoir mais peu à peu la Confédération envahit les domaines des cantons. La dernière intervention concerne les subventions à l'éducation supérieure. Avant celle-ci, la Confédération avait mis en vigueur une politique agricole plus large et plus généreuse envers les paysans, avec le but avoué de préserver la classe paysanne. Les assurances sociales ont été accrues pour tenir compte de la dépréciation de la monnaie. En fait, l'économie suisse apparaît beaucoup plus dirigiste, un adjectif qui ne peut s'appliquer qu'à un gouvernement central fort.

Ce qui alarme les fédéralistes suisses c'est que la tendance est de donner encore davantage de pouvoirs à la Confédération.

Actuellement, on cherche à définir les limites des pouvoirs des cantons et de la Confédération. La formule qui avait inspiré la Constitution de 1848 (ce qui n'est pas réservé à la Confédération reste aux cantons) ne signifie plus rien si l'on peut facilement modifier la Constitution, ce qui est le cas en Suisse. On parle d'un genre de fédéralisme régional, où les cantons des diverses régions de la Suisse se grouperaient pour assurer les services qui sont de leur compétence. C'est un problème pendant et je ne suis pas à même de dire ce que va donner l'avenir. On est conscient de la nécessité d'assurer aux diverses minorités les moyens de défendre leurs caractéristiques particulières. Jusqu'à maintenant la formule fédéraliste semble avoir été le meilleur moyen possible, mais les disparités économiques menacent le fédéralisme et, par là, les minorités italiennes et rhéto-romanches. La Suisse est en train de repenser ses structures.

F26 - Le besoin d'une politique économique fédérale.

Ceci est le revers de la médaille. Il faut assurer la protection de la diversité de la Suisse, et surtout sa survie. Mais il faut aussi assurer au peuple suisse le plus haut standard de vie permis par ses moyens économiques.

La Surchauffe économique, qui est en train d'être contrôlée, démontre la nécessité d'une politique économique fédérale plus positive. Une monnaie saine et stable est essentielle à la survie de la Suisse. Elle doit vendre au monde des produits finis si

elle veut défrayer sa subsistance. Une monnaie dépréciée renchérit le travail suisse et les produits suisses; la loi de l'offre et de la demande fait sentir ses effets et la Suisse subit une récession et perd ses marchés mondiaux.

Lorsque je parle de politique économique, j'ai à l'esprit les disparités économiques à l'intérieur de la Suisse. Pendant longtemps, l'économie suisse était assez décentralisée, tout en ayant quelques grands centres industriels. De nos jours il existe un triangle qui comprend le territoire entre Olten, Bâle et Zurich où se trouvent concentrés les principaux éléments de la Suisse économique et commerciale. Si Berne est la capitale politique, Zurich est celle du commerce, de l'industrie et de la finance. Dans un système politique où les groupes de pression jouent un rôle prépondérant dans les décisions politiques, on comprend l'importance de Zurich. Un cinquième de la population suisse y est concentré; le revenu par tête d'habitant est de 2½ fois plus que la moyenne suisse et près de quatre fois plus que celui du canton le plus pauvre.

Cette concentration de richesse dans une partie de la Suisse alémanique crée un déséquilibre grave à l'intérieur de la Confédération.

La plupart des régions limitrophes de la Suisse, et surtout les régions montagnardes, ont souffert de la concentration de pouvoir économique. Laissés à eux-mêmes, les cantons n'ont pas

les moyens d'assurer leur développement économique. La Confédération s'est refusée jusqu'à maintenant à agir dans ce domaine. Il en a résulté que la gravitation vers le Mittelland s'accentue, sans que personne ne réagisse. En fait, il y a peu de pays au monde qui ont réussi à élaborer une politique rationnelle de développement et de croissance économiques. Jusqu'à maintenant, les cantons se sont servis des moyens fiscaux pour attirer de nouvelles industries. La Confédération pourrait recourir à d'autres moyens pour encourager l'établissement de nouvelles industries dans les régions défavorisées. Sans enlever aux cantons des compétences qui sont encore les leurs, il serait possible d'instaurer une collaboration entre cantons et Confédération pour élaborer une politique dans ce sens.

F261 - <u>Effets politiques et économiques de la concentration industrielle dans la Suisse alémanique pour les minorités suisses</u>:

Chacun des inconvénients qui provient du déséquilibre géographique de l'économie suisse crée des problèmes politiques, économiques et culturels pour les autres régions de la Suisse.

La Suisse orientale, jadis l'un des centres mondiaux de l'industrie textile, (jusqu'en 1910), s'est vue dépeuplée d'une façon dramatique pendant les dernières cinquante années. Il y a des cantons, tel que celui de St.-Gall, où la population n'a pas bougé. Le particularisme suisse ne se réfère pas toujours

aux différences linguistiques radicales; les cantons alémaniques peuvent différer presque autant entre eux qu'un canton romand protestant peut différer de certains cantons alémaniques. La stagnation économique de la Suisse orientale provoque une migration d'une partie de sa population vers Zurich et les autres villes industrielles. L'influence économique et politique des grands centres industriels va en grandissant.

Il est difficile d'affirmer que, proportionnellement, la Suisse romande est économiquement plus faible que la Suisse alémanique prise ensemble. Par contre l'économie romande est plus fragile; la crise économique l'a bien démontré. Aucune ville romande n'est très fortement industrialisée. Jusqu'à aujourd'hui peu a été entrepris pour améliorer la position économique de la Romandie. La politique fédérale de transport s'est toujours basée sur les chemins de fer et surtout sur l'axe Bâle-Olten-Zurich-St. Gotthard[1], ce qui a surtout été bénéfique pour la Suisse centrale. Les possibilités de navigation fluviale dans l'ouest et dans l'est de la Suisse n'ont pas été exploitées. Ainsi le trafic commercial est détourné quelque peu des extrémités de la Suisse.

La concentration à Zurich et à Bâle des grandes industries suisses signifie qu'un Romand, pour arriver à la tête de ces

---

1. Voir cartes et explications à l'annexe A.

firmes, doit s'y déplacer. Mais il hésitera à le faire, parce qu'il ne tient pas trop à aller habiter dans un pays qui lui est en partie étranger.

Actuellement ce sont les conséquences politiques qui se font ressentir. Quiconque connaît les processus de législation suisse et la nature plutôt économique de la plus grande partie de la législation sait que les associations faîtières jouent un rôle décisif dans l'élaboration de la plupart des lois.[1] Or ces associations, telles que le Vorort de l'Association suisse de l'industrie et du commerce, l'Union suissedes arts et métiers, l'Union syndicale suisse, etc., recrutent leurs membres principalement dans la Suisse alémanique et y entretiennent leurs secrétariats dont le personnel est le plus souvent alémanique. Ceci signifie que les décisions politiques tiendront davantage compte de l'avis alémanique, malgré la représentation proportionnelle de la Romandie dans les principaux organes politiques.

Cette influence économique prépondérante de la Suisse alémanique sur les affaires économiques fédérales détourne l'attention du gouvernement des problèmes romands. Le Conseil fédéral a toujours fondé sa politique économique sur les chemins de fer: de cette manière la Suisse romande est restée un peu à l'écart de la croissance économique en Suisse alémanique. Nous ne

---

1. Quelques-uns de mes interlocuteurs ont confirmé cette hypothèse, d'autres l'ont démentie. Une étude de la presse romande démontrerait que celle-ci ainsi que l'opinion romande soutiennent la thèse proposée ici.

savons pas quelles pressions sont appliquées par les associations faîtières pour favoriser la Suisse alémanique et notamment la Mittelland.

La situation en Romandie n'est pas grave. Quelques développements récents, tels que les tunnels routiers alpins et la correction des eaux du Jura nous rendent optimistes quant au développement économique futur de cette partie de la Suisse. Du point de vue culturel, la Suisse romande assimile facilement le grand nombre d'immigrants de la Suisse alémanique.

La question des minorités des Grisons et du Tessin recevra notre attention complète ultérieurement. Je veux simplement relever ici que l'une des causes principales de leurs difficultés est économique. Ces deux régions sont montagneuses et ne sont pas propices à une industrialisation normale. L'industrie touristique offre des perspectives brillantes du point de vue économique mais constitue une menace grave du point de vue linguistique. Seuls, des stimulants fiscaux, et autres, assez larges pourraient favoriser l'industrialisation de ces deux régions. Cependant il faut avouer que leur situation géographique empêche de nouvelles industries de devenir des entités économiques viables sans soutien étatique permanent.

F3 Problèmes spécifiques de la minorité italienne

Cette section sera brève, bien qu'un approfondisement complet de ce problème pourrait fournir des enseignements utiles quant aux difficultés que peut rencontrer une minorité. Pour le Tessin, il s'agit de la survie de la culture et de la langue italiennes à l'intérieur de la Confédération. Nous serons amenés à constater que la formule fédérative n'a pas réussi à maintenir et à faire épanouir la culture italienne. La menace de la germanisation subsiste toujours.

Actuellement, au Tessin, 10% de la population résidente est de langue maternelle alémanique. La population italophone tend à rester stable numériquement, le produit d'une croissance démographique normale émigrant vers la Suisse alémanique. Ce qui est pire est le fait que la population germanophone se concentre dans trois districts urbains. Le nombre d'acquisitions immobilières conclues par les éléments non-italiens de la population va en augmentant. Une mesure fédérale de contrôle arrêtée en 1962, portant sur les acquisitions immobilières, n'affecte que les étrangers; la liberté d'etablissement étant garantie par la Constitution, on ne peut interdire aux Confédérés le droit de s'établir au Tessin et donc d'acquérir de la propriété immobilière.

C'est au début du siècle que commença l'infiltration alémanique. Les causes furent de deux genres - le tourisme et l'établissement des employés du chemin de fer du Gotthard[1]. Ceux-ci établirent des écoles allemandes qui ne furent supprimées qu'en 1930. C'est vers 1900 que la colonie allemande atteignit une ampleur et une concentration suffisantes pour constituer un groupe fermé. Même de nos jours, les Alémaniques résistent à la nécessité de s'assimiler. Plusieurs raisons ont été évoquées pour expliquer cela. Parmi les plus importantes on cite les suivantes:

(a) Au début du siècle, le mouvement pan-germaniste battait encore son plein et aucun Allemand n'aurait pensé à abandonner la langue allemande.

(b) Entre les deux guerres, l'expérience totalitaire italienne et la baisse subséquente de l'Italie dans les affaires mondiales ont conduit à une diminution du prestige de la langue italienne.

(c) Les Confédérés suisses n'apprennent rien de la culture italienne à l'école; l'étude de l'italien est rarement obligatoire.

(d) Les Alémaniques ont tout le poids de la Suisse alémanique derrière eux pour les supporter.

(e) Au début du siècle le Tessin était - il l'est

---

1. Cette ligne fut rachetée par la Confédération en 1908 et à partir de cette date fit partie des chemins de fer fédéraux.

encore de nos jours - relativement peu développé économiquement. Depuis lors, le développement économique s'est fait à l'instigation des industries alémaniques. Même l'industrie touristique a été exploitée principalement par les Suisses alémaniques.

(f) La position géographique du Tessin lui donnerait la Lombardie comme marché naturel. Or, la frontière politique le contraint de faire des affaires presque uniquement avec la Suisse alémanique. Ceci crée non seulement des frais de transport plus élevés, mais la langue des affaires est devenue allemande par la force des choses.

(g) Les Tessinois parlent volontiers - ou plutôt par nécessité économique - les deux autres langues officielles.

Pour les Suisses italiens, ce n'est qu'au Tessin que s'acquiert la culture italienne. En effet, les liens culturels avec l'Italie n'ont pas encore été bien rétablis, et peu de Tessinois se rendent aux universités italiennes. Or, il est impossible d'acquérir une éducation supérieure en langue italienne au Tessin. Le Tessin n'a pas les moyens d'encourager sa propre vie culturelle et, donc, ne possède pas la base linguistique nécessaire à l'assimilation de l'élément étranger.

(i) Un grand nombre de Tessinois, surtout l'élite qui a fait des études universitaires, quittent le canton pour ne plus y revenir.[1]

Depuis cinquante ans on propose des solutions, dont aucune n'a été appliquée sérieusement. On a commencé par supprimer les écoles allemandes, qui étaient une violation du principe territorial et dont la Confédération elle-même avait été responsable. La deuxième mesure concerne un loi cantonale dont nous parlerons à l'étude constitutionnelle. C'est la fameuse réglementation des affiches qui voulait que le texte italien paraisse en tête et que les traductions soient d'au moins la moitié de la grandeur du texte italien. Bien que le Tribunal fédéral ait décrété que la stipulation quant à la grandeur était inconstitutionnelle, cette décision confirma et renforça la souveraineté cantonale en matière de langue. Les Cantons pouvaient donc décréter que la langue cantonale devait être utilisée dans certains domaines relatifs au commerce. Il y eut d'autres mesures, mais de caractère négatif également. En 1935, Giacometti proposa un statut spécial pour le Tessin qui aurait permis au gouvernement cantonal d'arrêter des lois violant certaines libertés constitutionnelles. La Confédération aurait versé des subsides supplémentaires au Tessin pour aider le canton à

---

1. Pedrazzini, op. cit., pp. 221-229.

lutter contre les effets de la germanisation. Dans les années '20 on proposa une université fédérale[1] qui aurait été située au Tessin. Il semble pourtant qu'une telle institution ne servirait pas tellement la cause italienne en Suisse. Les ressources culturelles italiennes sont trop faibles et il est probable que l'élément alémanique y prédominerait.

En 1941 la Confédération établit à Berne un secrétariat pour la langue italienne qui devait garantir que les publications officielles en italien soient les meilleures traductions possibles. Comme résultat inattendu de l'activité de la Commission un plus grand nombre, pour ne pas dire la plupart des publications officielles sont maintenant traduites, ce qui n'était pas le cas jadis.

D'après Pedrazzini, Hegnauer et d'autres, seuls pourraient guérir le mal des moyens plus positifs, c'est-à-dire l'application de mesures pouvant attaquer les racines du problème actuel. Ces mesures seraient de nature économique et culturelle. Du côté économique la Confédération accorde des subventions très élevées pour la construction des routes et pour l'économie agricole. Dans les prochains six ans un tunnel routier s'ouvrira sous le Gotthard. Il est hautement probable que le passage

---

1. La Constitution en prévoit une à l'article 27, alinéa 1.

sera gratuit pour satisfaire aux demandes du Tessin. Mais une amélioration de la situation économique ne va pas automatiquement favoriser la langue italienne. Au contraire, il est possible que ce soit une plus grande menace encore.

Pedrazzini recommande d'améliorer l'enseignement de la langue maternelle des Tessinois, surtout par une meilleure formation des futurs instituteurs. Il exige que l'italien devienne une branche obligatoire dans les écoles de tous les cantons suisses ou du moins pour la maturité fédérale. Si c'était le cas, les immigrants ou les touristes suisses auraient des connaissances du Tessin et de sa langue et y parleraient l'italien.

La troisième recommandation concerne les cours d'adultes suisses, cours qui seraient plus ou moins obligatoires. Tout cela devrait s'accompagner d'encouragements à la vie culturelle au Tessin. La Radio-Télévision de la Suisse italienne, qui reçoit un traitement préférentiel à l'intérieur de la Confédération, joue déjà un rôle important mais il faudrait faire davantage.

F31 Incapacité des Tessinois de lutter pour la défense de leur langue et de leur culture.

Le terme "incapacité" reste vague. La souveraineté linguistique des cantons est acceptée de tous les experts de droit constitutionnel suisse mais elle est limités

par la nécessité de ne pas violer les libertés constitutionnelles des Confédérés. D'après ce qu'on a dit plus haut, la Confédération tente de faire quelque chose dans le domaine économique, mais son effort reste insuffisant. Quant aux propositions de Pedrazzini dans le domaine culturel, peu d'entre elles ont été mises en pratique jusqu'à maintenant, alors que rien n'empêche le gouvernement tessinois d'agir dans cette direction. On doit exclure le statut spécial, non compatible avec l'Etat fédéral multilingue suisse. Quelques interlocuteurs ont laissé entendre que le gouvernement tessinois ne s'intéresse pas trop au problème de "l'italianità." Nous devons en conclure qu'il y a encore possibilité d'améliorer la situation de l'italien dans le canton et dans la Confédération; il existe en effet, des canaux d'action qui n'ont pas encore été épuisés[1].

F4 La minorité rhéto-romanche va-t-elle disparaître?

C'est une question à laquelle il est difficile de donner une réponse sûre. J'indiquerai plus bas un certain nombre de raisons qui me font croire, à moi comme

---

1. Il est intéressant de relever que dans toute la littérature parcourue pour préparer cette étude je n'ai nulle part rencontré une référence aux Suisses italiens des Grisons. Peut-être ces derniers n'existent-ils pas aux yeux des Tessinois, - je n'en sais rien.
   Tout ce qu'on a dit du Tessin s'applique aux vallées grisonnes italiennes où le problème y est même plus pressant. Je vous réfère à l'étude de la Constitution Cantonale des Grisons et aussi à l'étude sur l'éducation en Suisse.

à beaucoup d'autres que sa disparition aura lieu dans un proche avenir. Entre autres, on peut constater que le nombre de Rhéto-romanches habitant les Grisons est resté stable, ce qui signifie une baisse du nombre relatif. Toutefois, au début de ce siècle on affirmait que le Rhéto-romanche était destiné à disparaître dans les soixante ou soixante-dix années suivantes. D'après ces prévisions, le rhéto-romanche devrait donc être disparu à l'heure actuelle.

En reconnaissant le Rhéto-romanche en 1938, la Confédération et le canton des Grisons se sont donné l'obligation de tout faire pour garantir au moins la survie mais préférablement l'épanouissement de cette langue. La Confédération, ainsi que le canton, ont posé quelques gestes, mais pas de ceux qui pourraient renverser la tendance vers l'extinction. Les Rhéto-romanches, comme nous allons le constater, ne paraissent pas prendre très au sérieux ce que d'autres considèrent comme une menace.

Tous ceux qui ont tenté de faire quelque chose pour les Rhéto-romanches ont fait valoir l'idée que la survie de cette langue est essentielle à l'idéal qui domine le caractère de la Suisse. On aime penser que le fait d'avoir quatre groupes linguistiques pouvant co-habiter un territoire donné est significatif de la mission de la

Suisse. Si l'on ne réussit pas à préserver le Rhéto-romanche et surtout si la disparition de cette langue était imputable à une germanisation de ces régions, rien ne garantirait la survie des autres minorités et notamment de la minorité de langue italienne. Je n'irais pas jusqu'à dire que l'existence même de la Suisse est menacée; toutefois l'idée spirituelle de la Suisse perdrait une grande partie de sa raison d'être.

F41 Faiblesse de la position rhéto-romanche

Dans le canton des Grisons, où la langue Rhéto-romanche jouit d'un statut officiel, les Suisses de langue rhéto-romanche constituent le tiers de la population. Mon étude constitutionnelle démontre que, malgré la reconnaissance officielle au niveau cantonal, la langue n'a presque pas de statut en dehors des districts où elle est parlée, et même là, elle doit partager la scène avec l'allemand et parfois avec l'italien. La faiblesse du groupe rhéto-romanche découle de deux facteurs, eux-mêmes très liés entre eux.

F411 Faiblesse économique de la région.

Les Grisons se situent au Sud-est de la Suisse, c'est-à-dire que la plus grande partie du canton (y compris les régions rhéto-romanches) est excentrique à la vie économique suisse. Les passages alpins d'antan ne sont plus un facteur économique dans le commerce européen. En outre, la région est très montagneuse et peu propice à une industrialisation rationnelle. Depuis cent ans l'industrie touristique apporte au canton une certaine prospérité, mais de nature précaire. Les stations touristiques ont été durement frappées par la crise économique des années '30. En fait, on ne voit pas quelles industries pourraient s'installer aux Grisons. L'économie agricole montagnarde ne peut fournir de l'emploi qu'à une très petite population. La plus grande partie de la jeunesse est obligée de quitter les vallées pour faire carrière dans d'autres parties de la Suisse, le plus souvent en Suisse alémanique.

Un interlocuteur à Coire[1] m'a déclaré qu'il n'existe pas de plan d'ensemble d'industrialisation pour les vallées rhéto-romanches. Quelques expériences timides ont été tentées avec des degrés de succès assez divers. L'ouverture du chemin de fer rhétique n'a pas apporté de travail aux Rhéto-romanches. L'industrie touristique a attiré des touristes qui ne savent pas le Rhéto-romanche, et les hôtels et autres distractions touristiques sont dus à l'oeuvre de Suisses allemands.

Les perspectives de développement économique se révèlent donc peu brillantes. Or, sans base économique, c'est-à-dire sans possibilités d'emploi suffisants, il est impossible que la Rhétie ne fassent vivre une plus grande population que celle qui y vit actuellement. L'industrie touristique en soi n'est pas la solution idéale pouvant garantir la survie d'une langue

F412 La germanisation constante depuis cent ans.

Voici près de cent ans que la bourgeoisie européenne a découvert les plaisirs de la montagne. Au début on jouissait de l'air frais et sain des Alpes et de la vue des montagnes sauvages. Ultérieurement les sports d'hiver s'y popularisèrent. Les Grisons se sont donc peu à peu transformés en paradis de vacances, avec deux saisons en particulier attirant un nombre élevé d'éléments étrangers. Quelques-unes des stations les plus connues se trouvent dans ce qui était autrefois territoire rhéto-romanche. Ce furent principalement les Suisses allemands qui créèrent

---

1. Un haut fonctionnaire du département de l'éducation.

l'industrie hôtelière. Il n'y a pas eu assez de Rhéto-romanches pour fournir les services complémentaires à l'industrie touristique. Des Alémaniques ont émigré dans ces régions et ne s'y sont pas assimilés. On entreprit la construction d'un chemin de fer de Coire à St. Murezzan. Les ouvriers qui l'ont construit, ainsi qu'une grande partie des employés, étaient Alémaniques.

La germanisation s'opère d'une autre manière, beaucoup plus alarmante. Mon étude sur l'éducation expose en détail ce côté du problème. L'essentiel de mes conclusions porte sur le fait que la plupart des Rhéto-romanches ne peuvent continuer leurs études en rhéto-romanche après l'âge de 15 ans. En outre, s'ils désirent prolonger leurs études ou pratiquer un métier, il leur est indispensable d'avoir des connaissances approfondies de l'allemand. Les programmes scolaires offrent assez d'heures d'allemand pour assurer que l'élève rhéto-romanche sorte de l'école bilingue. Dès le début les Rhéto-romanches sont défavorisés dans leurs contacts avec les Suisses alémaniques. Ceux-ci ne communiqueront jamais dans la langue de la région, à moins d'y être obligés. Les seules régions qui n'ont pas été infiltrées par les Suisses alémaniques se trouvent à l'écart des stations touristiques et des lignes de chemin de fer. Ces régions sont peu développées économiquement et leur population reste stable en nombre absolu.

F413 Autres raisons pour la faiblesse rhéto-romanche

Au 16e siècle la population fut divisée par la Réforme, acceptée par environ la moitié des Rhéto-romanches. Depuis

lors, quatre dialectes écrits se sont développés. La géographie des Grisons explique aussi cette prolifération des dialectes parmi un si petit nombre de gens. Or, le fait que les Rhéto-romanches se comprennent difficilement entre eux ajoute aux problèmes de ce groupe linguistique. La plupart des autres langues du monde ont un centre, une ville ou quelques villes qui pourraient s'appeler des capitales littéraires ou culturelles. Aux Grisons il n'existe pas de centre d'activité intellectuelle pouvant mener la lutte pour le développement du romanche. Il n'y a qu'un certain nombre des sociétés faitières réunies dans la Ligue Romanche avec secrétariat à Coire, une ville qui n'est même pas de langue Rhéto-romanche. En outre, les moyens financiers à la disposition de ces sociétés ne sont pas suffisants.

F42 Moyens de lutte actuellement à la disposition des Rhéto-romanches

Dans une étude sur la Constitution cantonale des Grisons, j'explique en détail la position légale du Rhéto-romanche dans le canton. L'essentiel de mes conclusions est que le principe de territorialité n'est pas respecté dans les régions rhéto-romanches, et que cette langue n'est pas reconnue dans l'Administration cantonale. Ceci veut dire qu'un Alémanique peut entretenir des contacts officiels dans ces régions en allemand, et que l'administration cantonale répond le plus souvent en allemand aux demandes formulées en rhéto-romanche.

Ce n'est pas à moi à dire que le Rhéto-romanche devrait insister pour que les communications officielles dans son territoire et avec l'Administration cantonale soient faites entièrement en Rhéto-romanche. On peut dire la même chose pour les chemins de fer rhétiques, qui desservent un territoire rhéto-romanche mais avec des services insuffisants dans cette langue.

Ce paragraphe devrait mettre en lumière les moyens pour lutter qui sont à la disposition de cette minorité. Le premier serait donc d'exiger une application à la lettre du principe de territorialité qui n'est pas une loi écrite mais une convention sacrée ayant jusqu'à maintenant servi de garantie aux droits linguistiques. On ne l'a jamais fait aux Grisons, étant donné que les Rhéto-romanches ont toujours été bilingues. La Ligue Romanche tente de lutter contre la germanisation en donnant des cours de rhéto-romanche aux épouses des Rhéto-romanches des Grisons qui ne parlent pas cette langue. Dans les communautés mixtes, on a créé des jardins d'enfants pour donner une instruction primaire aux jeunes Rhéto-romanches qui fréquenteront les écoles alémaniques.

Il y a de nombreux domaines où les Rhéto-romanches, le canton et la Confédération pourraient agir, mais on doute que leurs efforts soient couronnés de succès. Les Rhéto-romanches eux-mêmes ne semblent pas reconnaître la menace qui pèse sur eux: il n'y a pas d'initiative de leur part dans le but de favoriser le maintien et le développement de leur langue. Il est évident que les mesures prises jusqu'à maintenant n'ont pas abouti - le

nombre des Rhéto-romanches baisse relativement.

Voici quelques statistiques sur la population rhéto-romanche. En 1930 il y avait 4981 couples où les 2 conjoints étaient de langue maternelle rhéto-romanche. Ce total constitue le 57.7% des mariages où au moins un conjoint était de langue maternelle rhéto-romanche. En 1960 les chiffres correspondants étaient 6093, ce qui fait 41% du total des mariages où il y a au moins une personne de langue rhéto-romanche. Des couples rhéto-romanches, 5,622 vivent dans le canton des Grisons. Des 8,805 couples dont un conjoint est de langue maternelle rhéto-romanche, 2012 vivent dans le canton des Grisons. Pendant cette période, la population rhéto-romanche des Grisons est demeurée d'environ 40,000, (dont 2000 à Coire) et a même baissé légèrement. La population rhéto-romanche à l'extérieur du canton a passé de 6,500 à environ 10,000.

Vu que le nombre de mariages entre Rhéto-romanches s'est accru d'environ 20% et qu'il n'y a pas eu de baisse substantielle du taux de natalité, il semble bien que la reproduction nette des Rhéto-romanches émigre du canton. Les chiffres ci-haut mentionnés feraient croire également que les enfants des couples dont un des conjoints est de langue maternelle rhéto-romanche n'auront pas le rhéto-romanche comme langue maternelle.

Statistiques sur la population rhéto-romanche

		Population rhéto-romanche	Couples rhéto-romanches	Couples où 1 conjoint est rhéto-romanche
TOTAL	1930	Approx. 44,500	4,981	3,534
	1960	Approx. 49,500	6,093	8,805
HABITANT LES GRISONS	1930	Approx. 39,500		
	1960	Approx. 39,500	5,622	3,632

F5 La question jurassienne

Le Canton de Berne, en majorité alémanique (84%), cherche à résoudre le problème de sa minorité française qui est d'environ 15%. Les difficultés actuelles datent de 1947, alors que les racines du malaise remontent à 1815. Il me sera impossible de tirer des conclusions des faits que je relaterai ci-après. Quelqu'un en Suisse, lui-même faisant partie d'une minorité menacée, m'a donné son avis sur les problèmes linguistiques. Il m'a dit que si, d'une part ou d'autre, les esprits s'échauffent trop, toute possibilité de solution raisonnable est exclue. En réalité, il me disait qu'il faudra bien des années pour parvenir à donner satisfaction au deux côtés et que, comme en Suisse on est plutôt conservateur, la meilleure manière de résoudre un problème est de ne pas trop le remuer.

F51 - Histoire du problème.

Ailleurs dans cette étude je donne l'historique de la question jurassienne jusqu'en 1848 (voir section F5). Jusqu'en 1893, le Jura bernois jouissait d'un statut spécial à l'intérieur du canton, ce qui n'empêcha pas le gouvernement bernois d'entreprendre une campagne plus ou mois ouverte d'assimilation religieuse et linguistique. En effet, l'Acte de Réunion du Jura à Berne, ainsi que les deux constitutions du 19e siècle avaient garanti un régime spécial en matière de droit, d'impôt ainsi que d'assistance publique et d'établissement. Le message du Grand Conseil qui accompagna la nouvelle Constitution de 1893 confirmait que la suppression de ce statut était l'innovation capitale de la nouvelle charte: "...à l'avenir l'unité du canton n'existera plus seulement sur le papier: elle existera de fait et sera une vérité; voilà ce qui caractérise essentiellement la nouvelle constitution."[1]

A partir de 1870, la Suisse était devenue pro-allemande (même la Suisse romande protestante) et anti-catholique. Le gouvernement bernois cédait à la tentation de faire avancer la cause protestante au Jura.[2] Aussi le canton ferma-t-il les yeux devant une émigration alémanique et protestante dans le Jura français. Ce fut surtout à cette époque que le mouvement séparatiste se mit en marche.

---

1. Armoiries, Sceaux et Constitutions..op.cit., pp. 354-355.
2. Voir section F1111: La Kulturkampf dans le canton de Berne.

Mais il fallut un incident fâcheux au Grand Conseil en 1947 pour faire exploser le malaise. Le Conseil exécutif du canton se compose de neuf membres qui répartit les diverses Directions (Ministères) entre elles; les postes les plus importants sont attribués aux membres les plus anciens. En 1947, le titulaire de la Direction des Travaux publics et des Chemins de fer décéda et son remplaçant fut un Jurassien, du nom de Moeckli. Le Conseil exécutif l'avait désigné à l'unanimité mais le Grand Conseil refusa d'entériner cette décision, en faisant valoir qu'un Jurassien serait incapable de s'occuper d'un poste aussi important. La décision du Grand Conseil de nommer un Oberlandais à la Direction, ainsi que les paroles maladroites d'un député alémanique, suffirent pour déclencher l'explosion. Tous les griefs et revendications des Jurassiens, entassés depuis 135 ans, remontèrent à la surface.

Il faut avouer que le gouvernement bernois réagit vite en essayant de calmer les esprits. En modifiant la Constitution[1] le canton avait l'intention de répondre aux revendications par une déclaration de principe. Depuis lors, une grande partie des revendications des Jurassiens sont basées sur la reconnaissance du peuple jurassien.

Dans le domaine de l'éducation, un conseiller d'Etat jurassien qui est chargé de ce Département a modernisé les écoles bernoises en accordant une attention spéciale aux écoles jurassiennes. Le français a été reconnu comme langue officielle à

---

1. Voir l'étude constitutionnelle du canton de Berne.

l'Université de Berne mais celle-ci est restée presqu'entièrement de caractère alémanique.

Depuis 1950, le canton essaie de favoriser la francisation du Jura. En effet plusieurs communes jurassiennes tolèrent des minorités alémaniques importantes et dans quelques-unes de ces communes la majorité était même devenue alémanique. La revision constitutionnelle de 1950 reconnut le français comme langue du Jura. Le processus d'assimilation s'est mis en marche et il est très possible que la génération alémanique actuelle de langue allemande au Jura en sera la dernière.

Les concessions faites pour la représentation de la minorité dans le gouvernement cantonal et dans le Conseil des Etats semblent être satisfaisantes au dire de la plupart des observateurs désintéressés.

F52 - Revendications jurassiennes

Quelles sont donc les demandes véritables des Jurassiens? Cherche-t-on une autonomie à l'intérieur du canton, la création d'un demi-canton, ou bien d'un canton du Jura? Sous la pression des évènements et de l'opinion publique suisse, surtout celle des cantons romands, le gouvernement bernois a donné aux Jurassiens tous les avantages qu'une minorité pourrait désirer. En effet, les garanties accordées aux Jurassiens vont plus loin que celles dont jouit la minorité alémanique du canton de Fribourg.

L'action du cadre légal d'un statut autonome dans le cadre de la dernière revision constitutionnelle, est loin d'avoir satisfait aux aspirations de tous les Jurassiens. Il existe encore des groupements, tel que Le Rassemblement jurassien, qui revendiquent la séparation complète. D'autres représentants des Jurassiens souhaitent que le statut autonome devienne une réalité - je fais allusion à la délégation jurassienne à Berne.[1]

F53 - Possibilités d'une solution dans un proche avenir.

D'après les déclarations les plus récentes du gouvernement bernois et des diverses organisations qui tentent de faire valoir les revendications jurassiennes, il semble que les chances de concilier les divergences sont minimes. Le gouvernement, pour sa part, juge que les concessions déjà faites sont plus que suffisantes et qu'aller plus loin constituerait un trop grand sacrifice pour le canton. Quant aux Jurassiens, personne ne sait vraiment exactement ce qu'ils cherchent. On ne sait combien de Jurassiens sont mécontents du statut actuel. Deux votes dans les quinze dernières années ont démontré que la majorité du Jura sud est opposée à la séparation alors que le Jura nord, catholique[2] aurait une légère majorité en faveur, sinon de la séparation

1. La délégation jurassienne se compose des membres jurassiens du Grand Conseil, du Conseil exécutif, du Conseil national et du Conseil des Etats.
2. Voir la section F1111 pour une discussion des problèmes religieux au 19e siècle. Encore de nos jours, le désir de former un État qui serait non seulement francophone, mais aussi de majorité catholique, serait le but des séparatistes. Le facteur religieux semble déterminer l'attitude des Jurassiens envers les Bernois.

complète, du moins d'un statut autonome. L'existence de deux groupements extrémistes de séparatistes, d'un groupement modéré dont les vues s'expriment par la délégation jurassienne au Parlement cantonal, et enfin de groupements anti-séparatistes, vient compliquer l'image que l'on peut avoir de la vraie situation. Pendant longtemps, le mouvement séparatiste jouissait du soutien de la Suisse romande et aussi d'une partie de l'élite alémanique, y compris quelques journaux influents alémaniques. Quelques incidents de violence au cours des derniers trois ans ont réussi à tourner une bonne partie de l'opinion suisse contre les groupements extrémistes. Les moeurs suisses ne tolèrent pas le recours aux moyens violents lorsque les moyens légaux sont à la disposition des groupements qui se disent lésés.

Ce n'est pas à nous de nous prononcer sur la recevabilité de la demande d'une séparation ou de l'institution d'un statut autonome. Pour certains Jurassiens, c'est une question ethnique et/ ou religieuse. Or, même en acceptant les arguments ethniques, c'est-à-dire l'incompatibilité entre l'élément alémanique et l'élément français, il faut considérer que le Jura ne possède pas la base économique nécessaire pour se suffire à lui-même. Depuis 1947, le canton fait des investissements d'infrastructure dans le Jura qui sont beaucoup plus que proportionnels à ce que cette région recevrait normalement. On encourage autant que possible les investissements privés dans le Jura. Un chemin de fer privé

qui appartient au canton de Berne sera vendu aux Chemins de fer fédéraux afin d'améliorer le trafic ferroviaire qui va du nord-ouest de la Suisse au Simplon. Mais toutes ces mesures, auxquelles un canton du Jura ne pourrait subvenir, ne réussiront pas à faire du Jura une entité économique viable. Une séparation aboutirait à une baisse de standard de vie des Jurassiens. C'est un argument que les anti-séparatistes n'ont pas manqué de soulever. Il s'agirait de choisir entre la sécurité économique et l'indépendance ethnique. Mais comme nous l'avons affirmé ci-haut, la décision appartiendra moins aux Jurassiens qu'au canton de Berne.

F6 - La Suisse dans le monde de 1848-1965.

Il serait absurde de faire une étude sur la Suisse sans tenir compte de l'attitude de ce pays devant les événements mondiaux. Notre étude fait ressortir comment certains développements en Europe ont eu des répercussions en Suisse. La Suisse, qui contient dans son sein les éléments des cultures française, alémanique et italienne, a été et est encore susceptible d'être influencée par les développements culturels et, dans une moindre mesure, politiques, de chacun de ces trois pays.[1]

Toutefois, il ne faut jamais sous-estimer l'importance des rapports économiques qu'entretient la Suisse avec le monde entier. Suivant les époques, la Suisse s'est ouverte très large sur le monde ou bien elle s'est renfermée sur elle-même. A aucune

1. En parlant de culture je me réfère au sens étroit du mot.

époque elle n'a pu s'isoler complètement, vu la nécessité pour elle de liens économiques et de l'accès aux marchés mondiaux.

Comment le rôle de la Suisse dans le monde a-t-il évolué au cours des 118 dernières années et comment la politique étrangère de la Suisse a-t-elle eu des effets sur la cohésion nationale? En 1848, la Suisse vivait encore sous le régime de la neutralité imposée par le Congrès de Vienne et jouissait encore de la garantie des quatre puissances signataires de Vienne; il a même été question d'une intervention de leur part lors de la Guerre du Sonderbund en novembre 1847. Heureusement pour la Suisse cette guerre fut de courte durée. Nous pouvons spéculer sur ce qu'aurait été la réaction de la Suisse. Il est probable que la menace étrangère et le besoin d'indépendance suisse aurait provoqué la formation d'un front uni contre les Puissances.

En 1856-7 la Fédération suisse dut faire face à sa première épreuve diplomatique. Lors de la révolution républicaine de Neuchâtel en 1848, le roi de Prusse n'avait pas renoncé à son titre de Prince de Neuchâtel. En 1856 une contre-révolution royaliste fut écrasée à Neuchâtel. Par des moyens diplomatiques, le Conseil fédéral réussit à amener le roi de Prusse à renoncer à son ancienne principauté. Il est évident que, pour lancer ce défi à l'Empire prusse, la Suisse d'alors se sentait assez sûre d'elle-même.

Une initiative des années 1860 réussit à créer pour la Suisse une réputation respectée qui subsiste de nos jours. Un Genevois, Henri Dunant, assistant à la bataille de Solférino en 1859, y fut tellement choqué par les pertes de vies et le manque de soins donnés aux blessés qu'il eut l'idée de fonder une organisation internationale pour s'occuper des bléssés de guerre de tous les belligérents. La Société de la Croix-Rouge fut fondée à Genève en 1864 et quelques années plus tard naissait le Comité international de la Croix-Rouge et éventuellement, du croissant rouge. Pour la première fois la Suisse avait joué un rôle important et humanitaire dans le monde. L'existence de cette organisation a contribué depuis lors à fortifier la neutralité suisse.

Pendant la dernière moitié du 19e siècle, les liens économiques entre la Suisse et la nouvelle Alemagne se renforcèrent jusqu'à ce que la Suisse devienne l'un des meilleurs marchés allemands, mais, surtout, que l'Allemagne devienne le client et fournisseur le plus important de la Suisse. La guerre franco-prusse eut comme résultat, en Suisse, de rendre la plus grande partie de l'opinion publique favorable à l'Allemagne. Notre section sur la Kulturkampf explique l'étendue de cette influence. Pendant 44 ans le rôle mondial de la Suisse diminua, le développement économique, et son corollaire la prospérité, préoccupant trop les Suisses. La Suisse conclut même avec l'Allemagne un traité ferroviaire qui donna à ce pays des droits extraordinaires

dans ce domaine, ce qui ne manqua pas de provoquer des remous en Suisse romande. L'Allemagne impériale se préparait à la guerre de 1914 avec la tolérance intéressée de la Suisse.

Nous avons déjà parlé de la première guerre et de ses séquelles et du rôle de la Suisse dans la formation de la Société des Nations. Comme beaucoup d'autres pays, la Suisse était optimiste quant au rôle que pouvait jouer la Société des Nations et lui donna tout le soutien qu'elle pouvait. Lorsque la Société sombra dans les années '30, la Suisse considéra sa non-réussite comme un échec personnel. Elle se résigna à une guerre prochaine et s'y prépara.

Après la guerre, la Suisse était soupçonnée par les Alliés d'avoir collaboré trop étroitement avec l'Allemagne. Elle ne tenta pas de prendre part aux réunions qui conduisirent à la constitution des Nations unies. Les Etats-Unis lui imposèrent un traité à l'égard des biens allemands en Suisse. Les accords de Washington équivalaient presqu'à traiter les Suisses en complice de l'Axe.

Depuis lors la Suisse reste plus ou moins renfermée sur elle-même. Son attitude a été jusqu'à récemment violemment anti-communiste. Notre étude du comportement politique démontrera que ce sont les Alémaniques, beaucoup plus que les Romands, qui craignent le communisme international.

Cette obsession des Suisses allemands serait imputable à la crainte innée d'un régime totalitaire, crainte qui subsiste à cause du nazisme dont la présence s'est fait ressentir pendant 12 ans. Les Alémaniques ont souvent reproché aux Romands un manque d'ardeur dans leur attitude anti-communiste.

Pendant les derniers 21 ans, la Suisse a surtout travaillé à obtenir une prospérité plus grande que jamais. Ses initiatives internationales ont eu comme motivation les avantages économiques qu'elle escomptait en tirer.

F61 - La Suisse devant l'unification européenne.

Actuellement l'Europe passe par une époque historique. Six pays européens tentent de faire ce que quatre leaders européens n'ont pas réussi par la force dans le passé. La réunion permanente de l'Europe signifiera sa renaissance économique et spirituelle ainsi qu'une transformation radicale de ses structures. La Suisse est restée à l'écart du Marché commun en faisant valoir que sa neutralité et son fédéralisme seraient menacés par la structure trop rigide prévue par le Traité de Rome.

La Suisse n'a donc pas pris part aux négociations qui aboutirent au Traité de Rome en 1957, entré en vigueur au début de 1958. Auparavant, la Suisse s'était affiliée à l'Organisation européenne de Coopération économique fondée à Bâle en 1948, qui elle-même était issue de la Banque de Règlements internationaux, un "clearing" multilatéral institué après la guerre.

Le Royaume-Uni, doutant de la réussite du Marché commun, réunit six autres pays, y compris la Suisse, pour signer, en janvier 1960, le Traité de Stockholm qui institua la zone de Libre-échange. Le but non-avoué de l'Angleterre était de concurrencer le Marché commun et éventuellement de le faire échouer. Nous sommes tous au courant des tentatives de l'Angleterre pour devenir member de ce dernier à la fin de 1962 et du véto du Général en 1963. Les Anglais s'étaient rendus compte que le Marché commun allait survivre et ils ne voulaient point être exclus de ses avantages. A cette même époque, la Suisse faisait une demande d'association qui n'a pas été retirée et à laquelle il n'y a pas encore eu de réponse.

La Suisse fait partie du "General Agreement on Tariffs and Trade" depuis 1958. La réussite des négociations actuelles en vue de baisser les droits d'entrée de 50% entre les membres est d'une importance primordiale pour la Suisse. En outre, la Suisse fait partie de la plupart des organisations spécialisées affiliées aux Nations Unies.

On voit que la participation de la Suisse dans les affaires internationales s'est bornée à ces mouvements qui pouvaient améliorer sa position concurrentielle dans le commerce mondial. Chaque fois qu'elle fait une demande d'entrée dans un organisme international, elle s'assure qu'il n'y aura pas de répercussion sur son statut de neutralité. Elle évite de céder une partie de

sa souveraineté politique, en faisant valoir que ses institutions fédéralistes doivent être sauvegardées afin de garantir sa stabilité et sa cohésion internes.

Pour le moment, la Suisse, politiquement, a choisi l'isolation. Mais il y a un fort mouvement en Suisse, surtout en Suisse romande et italienne, pour que la Suisse joue un rôle plus positif dans l'évolution européenne. Idéologiquement, la Suisse se trouve parmi les pouvoirs occidentaux. Elle se considère, idéalement, comme le modèle d'une Europe unie mais fédéraliste, c'est-à-dire d'une Europe où la Suisse ainsi que les autres nations européennes maintiendraient leur identité spirituelle sinon leur indépendance économique. On a l'impression que le gouvernement suisse n'est pas sûr que l'unification européenne aboutisse, ou peut-être craint-il que les Etats-Unis d'Europe, ne signifient la fin de la Suisse. Toujours est-il que la Suisse demeure réticente dans sa politique étrangère, se gardant de s'engager dans une voie dont l'issue lui reste inconnue.

G Conclusion[1]

On a dit que la Suisse peut être comparée à un mariage, qui était au début un mariage de raison; ensuite la cohabitation commune d'une petit territoire et des contacts étroits et fréquents ont amené les Suisses à attacher une grande valeur à la réussite de leur expérience. Le mariage de raison s'est transformé, sinon en mariage d'affection, du moins en mariage de conviction. Le Suisse alémanique trouve que le Romand n'est pas trop sérieux, qu'il aime bien vivre, ce que l'Alémanique ne peut faire que difficilement et seulement en échappant à l'atmosphère lourde de la Suisse alémanique. Il aime la langue française, et souvent se donne de la peine pour la parler sinon sans accent, du moins correctement. Bref, il tente de comprendre son Confédéré romand. Le Suisse romand par contre supporte plus difficilement la présence de l'Alémanique. Il admire les qualités alémaniques, telles que son efficacité et son désir de bien travailler, mais il le trouve ennuyex. Le français fédéral lui blesse les oreilles, mais il ne s'empresse d'apprendre ni les dialectes alémaniques ni le bon allemand. Il ne vivra ou ne voyagera en Suisse alémanique, qu'après avoir voyagé à l'étranger (vers le Sud ou en France) ou si les perspectives économiques y sont très attrayantes. Il craint l'infiltration subversive, bien qu'inconscient des germanismes dans sa langue française. Mais le caractère essentiellement protestant de la Romandie, qui rend la différence entre Français et Romand

1. Les vues exposées ici seront les idées personnelles de l'auteur émanant de l'expérience d'un séjour de plus de cinq ans en Suisse, des renseignements provenant d'un nombre considérable d'entretiens ainsi que de l'examen d'une vaste littérature sur la Suisse.

pareille à celle qui existe entre Romand et Alémanique, rapproche les deux partenaires principaux de la Confédération. La Suisse romande ressent amèrement le contrôle économique croissant de la Suisse alémanique chez elle.

Ces deux groupements linguistiques principaux ont des attitudes semblables envers les Suisses italiens. Tous les deux se rendent compte des difficultés avec lesquels les Tessinois sont confrontés. Or, malgré la reconnaissance de la menace à la "italianita" tessinoise et des difficultés économiques de la région, je trouve qu'ils ne font pas assez pour venir au secours de cette aimable minorité. On trouve que les Tessinois représentent l'Italie, symbole du bien-vivre et de la bonne humeur (mais cet amour exclut l'ouvrier qui arrive de l'Italie). Nous constatons donc qu'il n'existe pas de véritable manque de bienveillance entre les trois groupes linguistiques. On ne trouve aucune indice de haine mutuelle basée sur les différences linguistiques ou religieuses. Bien sûr, la co-existence n'est pas parfaite. Les Suisses seraient étonnés si quelqu'un pensait qu'une compréhension mutuelle parfaite était possible. Des incidents se produisent et continuent de se produire. Cependant, au lieu de mépris dans de telles occasions, on rencontre le plus souvent un esprit de tolérance, surtout du côté alémanique. Les Romands trouvent, eux, qu'il est de leur devoir de mettre en lumière tous les incidents qui sont jugés une violation de leurs droits.

Un autre point doit être soulevé. Tous les interlocuteurs à qui j'ai posé la question: "De quelle manière la Suisse tient-elle ensemble?" ont répondu que c'était par le fédéralisme. Ici le fédéralisme signifie beaucoup plus qu'un système de gouvernement strictement politique. Certains, tels que Weilenamnn, parlent d'une démocratie des petits groupes.[1] Il ne s'agit pas uniquement de gouvernements fédéraux, cantonaux et communaux, chacun ayant ses propres compétences plus ou moins bien définies. A part les grandes associations économiques (les syndicats, les associations patronales, les associations de commerce, les associations paysannes, les partis politiques) il existe une prolifération d'associations des plus diverses. Chaque Suisse est membre de plusieurs associations si ce n'est que d'une société contemporaine.[2] C'est donc dans ces sociétés que les intérêts professionnels, sportifs, culturels, renvoient à l'arrière-plan les différences linguistiques ou religieuses. Ailleurs[3] nous parlons de ces associations et de la façon dont elles influencent les idées politiques en Suisse.

Reste à dire quelques mots sur l'importance de l'armée comme facteur de cohésion. Même ceux qui trouvent absurde, inutile et dangereuse l'existence de forces armées, surtout dans un petit pays comme la Suisse, reconnaîtront qu'une armée de miliciens peut

---

1. Pax Helvetica, Rentsch, Erlenbach-Zurich.
2. Société d'hommes nés dans la même année dans la même ville ou canton. Ils se réunissent annuellement. Ce genre de société se renforce par le fait que tous les membres sont appelés sous les drapeaux à la même époque, et souvent dans la même unité.
3. Chapitre F, Partie II.

servir de trait d'union précieux dans un Etat multilingue, pourvu que l'organisation de la milice tienne compte de la diversité linguistique. Abstraction faite de la valeur militaire de l'armée suisse, on ne peut nier que le service obligatoire, qui dure pendant au moins 30 ans, ne serve d'expérience commune à tous les Suisses. Tout au plus 7% des citoyens suisses appelés sous les drapeaux à l'âge de vingt ans sont jugés inaptes au service.

Ceci veut dire que le service militaire est un lien commun pour tous les Suisses. Il arrive qu'on fasse des exercices de répétition avec des unités d'une autre langue ou dans une région de la Suisse où une autre langue est parlée. Le mobile par excellence qui joue ici, n'étant pas le militarisme en soi mais plutôt un devoir et souvent un honneur civique, transforme l'armée en un genre d'association patriotique du plus haut niveau.[1] L'armée incarne la défense des principes fondamentaux de la nation suisse; de plus elle est agent d'endoctrination. Le mot "nation" acquiert ici une signification très forte et ne se réfère aucunement à des notions linguistiques ou ethniques. La "nation" devient un ensemble d'idéaux qu'ont en commun trois groupes culturels qui diffèrent foncièrement les uns des autres. Le concept de nation transcende l'idée moins élevée de nation allemande, française etc.

---

1. Il va de soi que, pour accepter ceci, on doit pouvoir se placer dans une perspective permettant l'expression d'un sentiment envers sa patrie, c'est-à-dire qu'on puisse considérer le nationalisme comme une vertu.

En somme, l'armée réunit les Suisses dans un seul cadre, un des seuls exemples tangibles de leur cohésion nationale.[1]

1. Dans le cadre de l'armée se forme un corps d'officiers. Y appartenir signifie pour l'officier faire partie de l'élite suisse. Cette élite tire ses membres des hauts cercles du monde économique, professionnel et politique. Elle comprend des ressortissants de tous les groupes linguistiques et confessionnels de la Suisse et constitue encore une autre association qui réunit les représentants des diverses races suisses.

H Annexe

On relève sur la carte I les principales lignes ferroviaires de la Suisse. Bien que chaque ligne soit indiquée de la même manière, il y en a deux qui sont plus importantes que les autres à savoir: Bâle - Olten - Luzern - St-Gotthard et Bâle - Baden - Zurich - Zug - St-Gotthard - La troisième ligne en importance sera la ligne transversale: - Biel - Solothurn - Olten - Baden - Zurich - Winterthur - La concentration industrielle et commerciale sise le long de ces lignes principales constitue la force motrice de l'économie suisse. Quelques indications sur le produit social des cinq cantons qui forment ce complexe industriel démontrent l'importance de la région:

En 1964[1]	Population 000	% de la Suisse	Produit social 000,000	% de la Suisse
Argovie	392	6.7	2,629	4.7
Bâle (Ville et Campagne)	409	7.0	5,500	10.0
Soleure	218	3.7	1,400	2.5
Berne	940	16.0	12,410	22.4
Zurich	1036	17.6	14,200	25.7
	2,995	51%	36,130	65.3
La Suisse	5,874	100%	55,350	100%

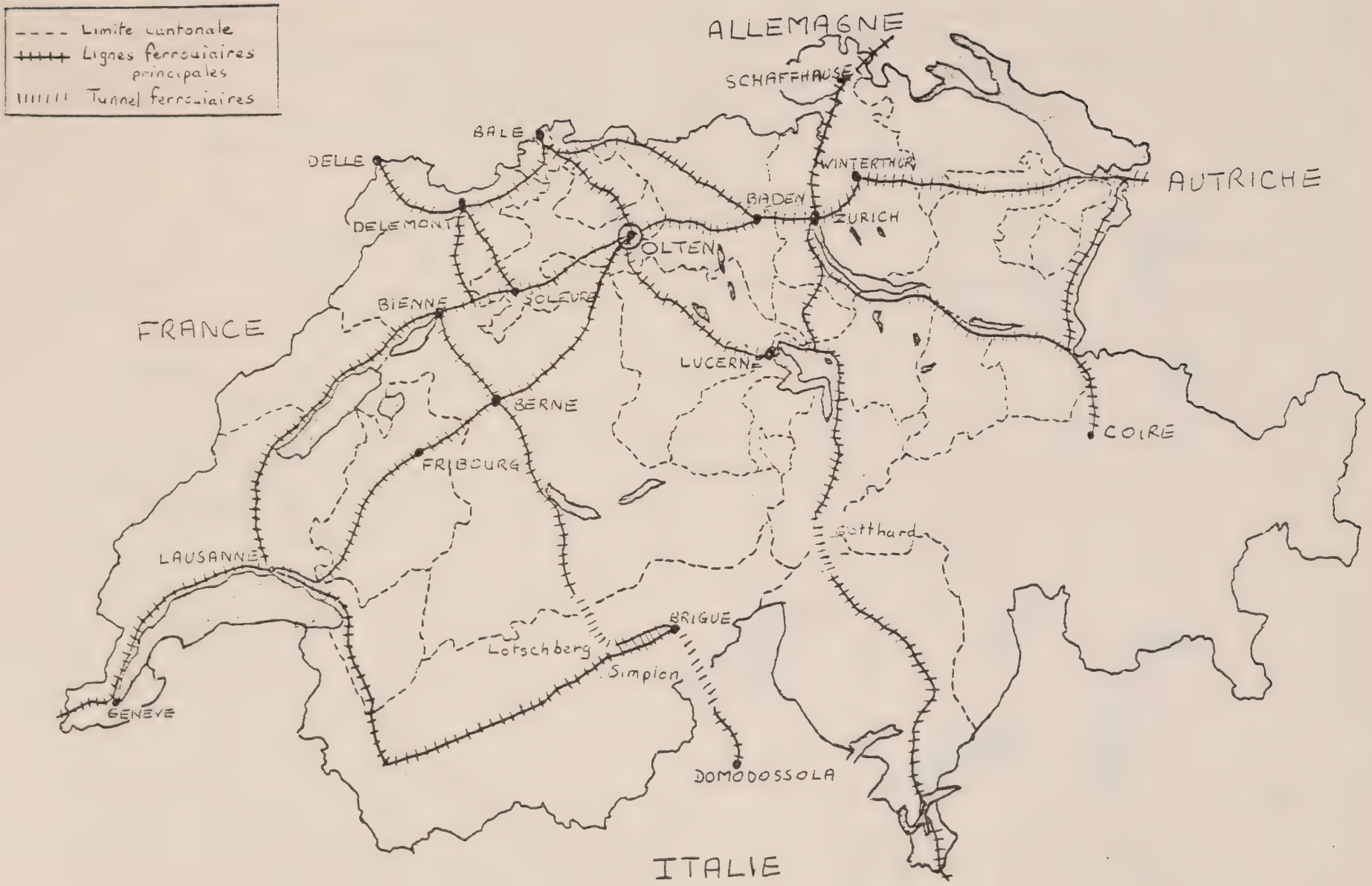
Les chiffres relativement bas de Soleure et D'Argovie s'expliquent par le fait que chacun de ces cantons a conservé un secteur agricole relativement important.

1. Extrait du Bulletin trimestriel du crédit suisse, août 1965, pp. 74-75, Crédit suisse, Zurich.

Ces six cantons forment la région la plus peuplée et la plus industrialisée de la Suisse; on l'appelle le plateau ou la Mittelland. Un nouveau tunnel ferroviaire sous le Gotthard accoîtra l'importance économique de la Suisse alémanique alors que l'amélioration de la ligne Delle - Délémont - Berne - Lötschberg - Simplon ne bénéficiera pas trop à la Suisse romande.

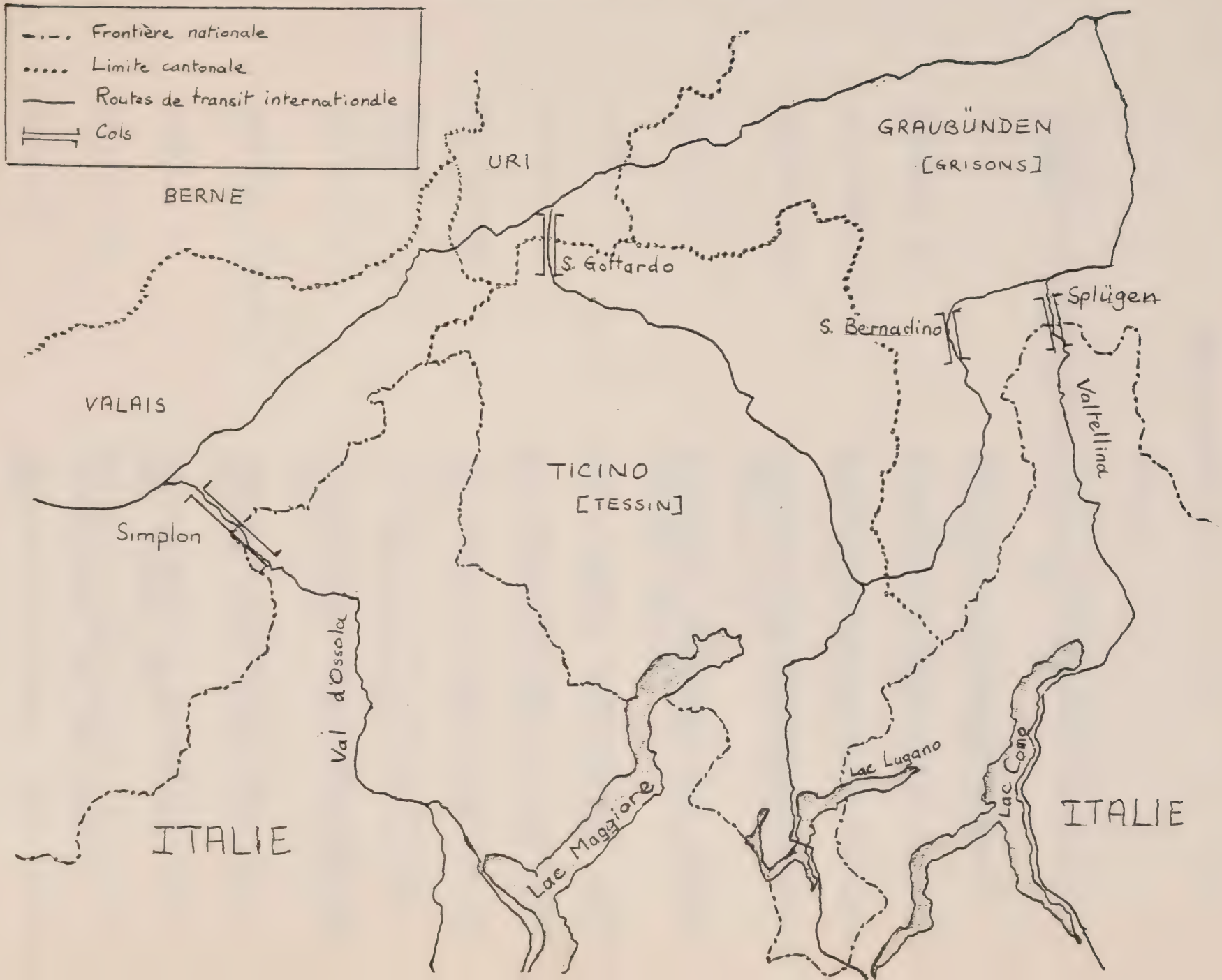
La quantité du commerce avec les pays environnants et le facteur d'accessibilité qui est si important ont contribué à la concentration économique dans la Suisse centrale. L'Allemagne et la France sont les meilleurs clients et fournisseurs de la Suisse: ce commerce passe principalement par Bâle.

Si la navigation fluviale était encouragée par le gouvernement fédéral, l'est de la Suisse (le Rhin et la Bodensee) et l'ouest (les eaux du Jura et le Canal Rhin - Rhône) en bénéficieraient. Or, le Conseil fédéral tend encore à favoriser les chemins de fer dont la Confédération est propriétaire et desquels elle tire un bénéfice considérable.



Lignes ferrouiaires en Suisse

LES COLS ET LES VALLEES DU SUD DE LA SUISSE



Bibliographie

Livres

Armoiries, Sceaux et Constitutions de la Confédération et des Cantons. Chancellerie Fédérale, Berne 1948

Baur, A. — Wo steht das Rätoromanische heute? Verbandsdruckerei, Bern, 1955

Béguelin, R. — Le Centenaire non célébré -- 1815-1915 Jura Libre, Délémont, 1957

Berchtold, A. — La Suisse Romande au Cap du XX^{e} Siècle. Payot, Lausanne, 1963

Biaudet, J.-C. — Origines de la Constitution fédérale de 1848. Université de Lausanne, Lausanne, 1949

Bridel, M. — L'Esprit et la Destinée de la Constitution fédérale de 1848. Université de Lausanne, Lausanne, 1949

Brooks, R.C. — Civic Training in Switzerland. University of Chicago Press, Chicago, 1930

Codding, G.A. — The Federal Government of Switzerland. Houghton Mifflin, Boston, 1965

de Rougemont, D. — La Suisse ou l'histoire d'un pays heureux. Hachette, Paris, 1965

Fleiner, F. — "Le Droit des minorités en Suisse", dans Mélanges Hauriou: Paris, 1929

Gieré, G.R. — Die Rechtsstellung des Rätoromanischen in der Schweiz. Keller, Winterthur, 1956

Gressot, J. et al. — Comment on germanise le Jura. Cité nouvelle (cahier spécial) Lausanne, 1947

Hegnauer, C. — Das Sprachenrecht der Schweiz. Schultess, Zurich, 1947

Herold, J.C. — The Swiss without Halos. Columbia University Press, New York, 1958

Martin, W. — Histoire de la Suisse. Payot, Lausanne, 1963

McRae, K.D. — Switzerland: Example of Cultural Co-existance. C.I.I.A., Toronto, 1965

Michelin — Guide Suisse. Schneider-Frères, Levallois, 1962. 5e ed.

Mondada, G. — Le prêmesse Economiche per la difesa dell' italianità, Neue Helvetische Gesellschaft, Pedrazzini, Locarno, 1959

Pedrazzini, M. — La lingua italiana nel diritto federale svizzero. Pedrazzini, Locarno, 1952

Regamey, M., Muret, P., et Manuel, A. — Consultation sur la Création d'un canton du Jura. Imprimerie Boéchat, Délémont, 1957

Sauser-Hall, G. — Guide Politique Suisse. Payot, Lausanne, 1965. 7e éd.

Siegfried, A. — La Suisse, Démocratie Témoin. Baconnière, Neuchâtel, 1956

Weilenmann, H. — Die Vielsprachige Schweiz. Basel, 1925

Weilenmann, H. — Pax Helvetica. Rentsch, Zurich, 1951

Revues et Périodiques

"A propos de la distribution régionale du revenu national Suisse", Bulletin du Crédit Suisse, Zurich, août 1965

Allögöwer, W. — "Die Schweiz und Deutschland", Die Schweiz, N.H.G., 1956

Béguin, P. — "Entre la France et la Suisse", Die Schweiz, N.H.G., 1956

Borel, A. — "Quelques réflexions sur la situation et le rôle de la minorité romanche", Die Schweiz, N.H.G., 1964

Calgari, G. — "Come volete il Ticino?", Die Schweiz, N.H.G., 1950

Ganzoni, R. — "Rätoromanische Probleme", Die Schweiz, N.H.G., 1950

Graedel, A. — "La question jurassienne", Die Schweiz, N.H.G., 1950

Liebeskind, W. "La quatrième langue nationale Suisse" Voix des peuples, 15 mars, 1938

Locarnini, G. "L'evolutione dei rapporti tra le diverse regioni linguistiche della Svizzera", Die Schweiz, N.H.G., 1956

Pedrazzini, M. "La questione linguistica in Svizzera" Die Schweiz, N.H.G., 1963

Petitpierre, M. "La Neutralité de la Suisse: est-elle encore justifiée?", Die Schweiz, N.H.G., 1963

Schweiz (Die) N.H.G. 1957 (La plupart des articles)

Schweiz (Die), N.H.G., 1959 (Toute l'édition)

Von Salis, J.R. "Die historische Entwicklung der Schweiz", Die Schweiz, N.H.G., 1963

John Gordon
February 1966

S W I T Z E R L A N D :

STATISTICAL PROFILE

TABLE OF CONTENTS

	Page
Table of Contents.....	201
Tables.....	202
Maps.....	204
1. Introduction.....	206
2. Linguistic Regions.....	206
(a) Mother Tongue Distribution	211
3. Religion.....	225
4. Mobility.....	232
5. Urbanization.....	234
6. Birthrate.....	237
7. Cantonal Growth.....	240
8. Economic Structure.....	242
9. Conclusion.....	244
10. Bibliography.....	245

TABLES

		Page
I	OFFICIAL LANGUAGES OF CANTONS	207
II	SWISS CANTONAL NAMES	208 - 209
III	LINGUISTIC REGIONS -- 1880-1960	210
IV	MOTHER TONGUE OF RESIDENTS	212
V	SWISS NATIONALS BY MOTHER TONGUE -- 1910-1960	213
VI	SWISS CANTONS -- RESIDENT POPULATION BY MOTHER TONGUE -- 1960	214 - 217
VII	SWISS CANTONS -- CITIZENS BY MOTHER TONGUE -- 1960	218 - 220
VIII	SWISS NATIONALS BY LINGUISTIC REGIONS -- 1930-1960	221 - 222
IX	POPULATION BY MOTHER TONGUE AND LINGUISTIC REGION	223
X	DISTRIBUTION OF THE MOTHER TONGUE ITALIAN POPULATION	224
XI	SWISS RESIDENTS BY RELIGION -- 1860-1960	226 - 227
XII	SWISS CITIZENS BY RELIGION -- 1900-1960	227
XIII	SWISS CANTONS - RESIDENT POPULATION BY RELIGION -- 1960	228 - 230
XIV	RESIDENT POPULATION BY LANGUAGE AND RELIGION -- 1930	231

	Page
XV - RESIDENT POPULATION BY BIRTHPLACE -- 1860-1960	232
XVI - MARRIED COUPLES BY LANGUAGE 1930 & 1960	233
XVII - SWITZERLAND - CITY -- RURAL - 1850-1960	234 - 235
XVIII - MOTHER TONGUE BY SIZE OF CANTON - 1960	236
XIX - BIRTHRATES PER THOUSAND	238 - 239
XX - GROWTH BY CANTONS -- 1850-1960	240 - 241
XXI - ECONOMIC STRUCTURE	243

1 - Régions linguistiques, en 1960

II Switzerland--Cantons 1960

1. INTRODUCTION

In 1960, Switzerland had a population of 5,429,061, occupying an area of 41,287.9 sq. km. (about 15,937 sq. mi.), which gave a population density of 340.7 persons per square mile.

It is a completely land-locked country bordered by Germany on the north, France to the west, Italy to the south and Austria and Liechtenstein to the east.

The national languages of the country are German, French, Italian and Rhaeto-Romansch, though only the first three are official languages.

2. LINGUISTIC REGIONS

Switzerland is divided into four linguistic regions corresponding to the four language groups. (See Map. II) French Switzerland is in the west, bordering on France while Italian Switzerland is made up of four sectors bordering on Italy. Rhaeto-Romansch Switzerland is made up of three principal areas in the south-eastern part of the country -- two of these sectors are in the interior and the third borders on Italy. The rest of the country, and the largest language area, is German Switzerland. The cantons themselves are usually unilingual though three are bilingual and one trilingual. (See Table I).

TABLE I

OFFICIAL LANGUAGES OF CANTONS

Unilingual German	Unilingual French
Zürich	Vaud
Luzern	Neuchâtel
Uri	Genève
Schwyz	Unilingual Italian
Obwalden*	Ticino
Nidwalden*	Bilingual
Glarus	German-French
Zug	Bern
Solothurn	Fribourg
Basel-Stadt*	Valais
Basel-Land*	German-Italian-Rhaeto-Romansch
Schaffhausen	Graubunden
Appenzell A. Rh.*	
Appenzell I. Rh.*	
Aargau	
Thurgau	
St Gallen	

* Underlining denotes half-cantons.

TABLE II

SWISS CANTONAL NAMES

German	Joined Switzerland			French
Zürich	1351	Suisse des VIII cantons	Suisse des XIII cantons	Zurich
Bern	1353			Berne
Luzern	1332			Lucerne
Uri	1291			Uri
Schwyz	1291			Schwyz
Obwalden	1291			Obwald
Nidwalden	1291			Nidwald
Glarus	1352			Glaris
Zug	1352			Zoug
Freiburg	1481			Fribourg
Solothurn	1481			Soleure
Basel-Stadt	1501			Bâle-Ville
Basel-Land	1501			Bâle-Campagne
Schaffhausen	1501			Schaffhouse
Appenzell A. Rh.	1513			Appenzell Rh. E.
Appenzell I. Rh.	1513			Appenzell Rh. I.
St. Gallen	1803			Saint-Gall
Graubünden	1803			Grisons
Aargau	1803			Argovie
Thurgau	1803			Thurgovie
Tessin*	1803			Tessin*

TABLE II - SWISS CANTONAL NAMES (Cont'd)

German	Joined Switzerland	French
Waadt	1803	Vaud
Wallis	1815	Valais
Neuenberg	1815	Neuchâtel
Genf	1815	Genève

Underlining indicates cantonal names used in statistical chapter. Usage is based on major language of the canton.

*For Tessin the Italian name Ticino is used in this chapter as Italian is the official language of the canton.

Thus of the 22 cantons, 13 full cantons and six half-cantons are unilingual German, three cantons are unilingual French, one unilingual Italian, three bilingual German - French and one trilingual German - Italian - Rhaeto-Romansch.

The language structure of the communes within the cantons since 1880 can be seen in Table III.

TABLE III

LINGUISTIC REGIONS -- 1880 - 1960.
NUMBER OF COMMUNES BY RESIDENT POPULATION
(Source: Langues maternelles et régions linguistiques de la Suisse en 1960, May 1965)

Language Region	Year							
	1888	%	1910	%	1930	%	1960	%
German	1,767	57.1	1,768	57.1	1,775	57.4	1,783	57.6
French	934	30.2	936	30.2	932	30.1	937	30.3
Italian	280	9.0	280	9.0	280	9.0	281	9.1
Rhaeto-Romansch	114	3.7	111	3.7	108	3.5	94	3.0
Total	3,095	100.0	3,095	100.0	3,095	100.0	3,095	100.0

Between 1888 and 1960 the communal distribution changed slightly in favour of all but the Rhaeto-Romansch groups. Sixteen communes were added to the German total, three to the French and one to the Italian, while the Rhaeto-Romansch group lost twenty. Changes in the mother tongue distribution for resident population have shown slightly different trends.[1]

a) Mother Tongue Distribution

Of the resident population, not only the percentage share of the Rhaeto-Romansch, but of the Germans and French as well, has fallen at the expense of the Italians. (See Table IV) This is due in great part to an influx of Italians working at unskilled jobs in Switzerland for a few years before returning home. Although some of these Italians are allowed to become permanent residents under certain conditions, most do not.

---

1. It is generally assumed that when a Rhaeto-Romansch majority disappears in a commune, it is replaced by a German majority. This is the case in the table, except that one commune did become Italian. The French increases from 1888 to 1910 were in Valais, whereas the losses from 1910 to 1930 were due to germanisation in the Bernese Jura. A larger recognition of French in the Jura probably caused the increase in the number of French communes between 1930 and 1960.

TABLE IV

MOTHER TONGUE OF RESIDENTS -- 1880-1960
(Source: Annuaire Statistique de la Suisse, 1963, p. 27)

Year	Total	German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Other
1880	2,831,787	2,030,792	608,007	161,923	38,705	6,675
%	100.0	71.3	21.4	5.7	1.4	0.2
1888	2,917,754	2,082,855	634,855	155,130	38,357	6,557
%	100.0	71.4	21.8	5.3	1.3	0.2
1900	3,315,443	2,312,949	730,917	221,182	38,651	11,744
%	100.0	69.7	22.0	6.7	1.2	0.4
1910	3,753,293	2,594,186	793,264	302,578	40,234	23,031
%	100.00	69.1	21.1	8.1	1.1	0.6
1920	3,880,320	2,750,622	824,320	238,544	42,940	23,894
%	100.0	70.9	21.3	6.1	1.1	0.6
1930	4,066,400	2,924,313	831,097	242,034	44,158	24,798
%	100.0	71.9	20.4	6.0	1.1	0.6
1941	4,265,703	3,097,060	884,669	220,530	46,456	16,988
%	100.0	72.6	20.7	5.2	1.1	0.4
1950	4,714,992	3,399,636	956,889	278,651	48,862	30,954
%	100.0	72.1	20.3	5.9	1.0	0.7
1960	5,429,061	3,763,400	1,025,600	514,300	50,700	75,100
%	100.0	69.3	18.9	9.5	0.9	1.4

If the data for Swiss nationals only is examined, a somewhat different and more stable picture emerges. (See Table V)

TABLE V

SWISS NATIONALS BY MOTHER TONGUE -- 1910-1960
(Source: Annuaire Statistique de la Suisse, 1963, p. 27)

Year	Total	German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Other
1910	3,201,282	2,326,138	708,650	125,336	39,349	1,809
%	100.0	72.7	22.1	3.9	1.2	0.1
1920	3,477,935	2,540,101	753,644	138,118	42,010	4,062
%	100.0	73.0	21.7	4.0	1.2	0.1
1930	3,710,878	2,735,134	778,998	148,654	43,372	4,720
%	100.0	73.7	21.0	4.0	1.2	0.1
1941	4,042,149	2,987,185	844,230	158,690	45,653	6,391
%	100.0	73.9	20.9	3.9	1.1	0.2
1950	4,429,546	3,285,333	912,141	175,193	47,979	8,900
%	100.0	74.1	20.6	4.0	1.1	0.2
1960	4,844,322	3,606,300	977,900	199,300	50,200	12,600
%	100.0	74.4	20.2	4.1	1.0	0.3

It can be seen that in the population of Swiss citizens (as opposed to residents) the German and Italian groups have made slight percentage gains at the expense of

the French and Rhaeto-Romansch.

The language group distribution of Swiss residents by cantons demonstrates the large range in size of cantons and their linguistic diversity. None of the cantons is completely homogeneous, but there are a few where the minority groups form less than five per cent of the population. (See Table VI)

TABLE VI

SWISS CANTONS -- RESIDENT POPULATION
BY MOTHER TONGUE -- 1960
(Source: Swiss Census, 1960, pp. 22, 104-5.)

Canton	Total	German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Other
Zürich	952,304	837,480*	18,378	76,543	4,238	15,665
%	100.0	88.0	1.9	8.1	0.4	1.6
Bern	889,523	716,573*	128,144*	37,848	803	6,155
%	100.0	80.5	14.4	4.3	0.1	0.7
Luzern	253,446	239,068*	2,244	10,126	466	1,542
%	100.0	94.3	0.9	4.0	0.2	0.6
Uri	32,021	30,249*	108	1,498	119	47
%	100.0	94.5	0.3	4.7	0.4	0.1
Schwyz	78,048	73,547*	286	3,696	269	250
%	100.0	94.3	0.4	4.7	0.3	0.3

Canton	Total	German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Other
Obwalden	23,135	22,235*	104	666	33	97
%	100.0	96.2	0.4	2.9	0.1	0.4
Nidwalden	22,188	20,741*	103	1,244	50	50
%	100.0	93.5	0.5	5.6	0.2	0.2
Glarus	40,148	34,859*	172	4,703	155	259
%	100.0	86.9	0.4	11.7	0.4	0.6
Zug	52,489	47,443*	593	3,666	192	595
%	100.0	90.4	1.1	7.0	0.4	1.1
Fribourg	159,194	54,201*	100,833*	2,714	69	1,377
%	100.0	34.0	63.4	1.7	-	0.9
Solothurn	200,816	181,451*	3,950	13,948	310	1,157
%	100.0	90.3	2.0	6.9	0.2	0.6
Basel-Stadt	225,588	201,535*	9,538	10,583	725	3,207
%	100.0	89.4	4.2	4.7	0.3	1.4
Basel-Land	148,282	130,595*	3,614	12,241	296	1,536
%	100.0	88.1	2.4	8.3	0.2	1.0
Schaffhausen	65,981	60,074*	591	4,702	136	478
%	100.0	91.1	0.9	7.1	0.2	0.7

Canton	Total	German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Other
Appenzell A. RH.	48,920	45,481*	203	2,688	116	432
%	100.0	93.0	0.4	5.5	0.2	0.9
Appenzell I. RH.	12,943	12,403*	8	489	17	26
%	100.0	95.8	0.1	3.8	0.1	0.2
St. Gallen	339,489	316,987*	1,623	17,223	1,343	2,313
%	100.0	93.3	0.5	5.1	0.4	0.7
Graubünden	147,458	83,544*	760	23,682*	38,414*	1,058
%	100.0	56.6	0.5	16.1	26.1	0.7
Aargau	360,940	326,541*	3,541	27,550	624	2,684
%	100.0	90.5	1.0	7.6	0.2	0.7
Thurgau	166,420	152,678*	800	11,752	392	798
%	100.0	91.7	0.5	7.1	0.2	0.5
Ticino	195,566	18,498	2,839	172,521*	344	1,364
%	100.0	9.4	1.5	88.2	0.2	0.7
Vaud	429,512	47,137	340,318*	28,957	284	12,816
%	100.0	11.0	79.2	6.7	0.1	3.0
Valais	177,783	59,808*	109,611*	7,751	60	553
%	100.0	33.6	61.7	4.4	--	0.3

Canton	Total	German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Other
Neuchâtel	147,633	17,610	115,626*	12,731	102	1,564
%	100.0	11.9	78.3	8.6	0.1	1.1
Genève	259,234	34,465	181,463*	24,784	266	18,256
%	100.0	13.3	70.0	9.6	0.1	7.0
Total	5,429,061	3,765,203	1,025,450	514,306	49,823	74,279
%	100.0	69.3	18.9	9.5	0.9	1.4

* Official language in canton.

The distribution of Swiss residents does not however give a completely accurate picture. As will be demonstrated below, the alien Italians have tended to concentrate in German speaking areas. Table VII shows that the Swiss cantons are more homogeneous linguistically than is indicated by Table VI.

TABLE VII

SWISS CANTONS -- CITIZENS BY MOTHER TONGUE--1960
(Source: Swiss Census 1960, pp. 82 and 104-105).

Canton	Total	German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Others
Zürich	827,267	789,555*	16,926	12,771	4,171	3,844
%	100.0	95.4	2.0	1.5	0.5	0.5
Bern	835,324	702,406*	125,266*	5,316	794	1,542
%	100.0	84.1	15.0	0.6	0.1	0.2
Luzern	237,632	233,118*	2,090	1,648	457	319
%	100.0	98.1	0.9	0.7	0.2	0.1
Uri	30,302	29,739*	105	336	113	9
%	100.0	98.1	0.3	1.1	0.4	-
Schwyz	72,654	71,637*	259	435	268	55
%	100.0	98.6	0.4	0.6	0.4	-
Obwalden	21,917	21,716*	96	63	33	9
%	100.0	99.1	0.4	0.3	0.2	-
Nidwalden	20,523	20,255*	92	110	50	16
%	100.0	98.7	0.4	0.5	0.2	-
Glarus	34,159	33,436*	158	363	155	47
%	100.0	97.9	0.5	1.1	0.5	0.1

Canton	Total	German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Others
Zug	46,747	45,414*	474	583	189	87
%	100.0	97.1	1.0	1.2	0.4	0.2
Fribourg	152,823	52,875*	99,203*	576	67	102
%	100.0	34.6	64.9	0.4	-	0.1
Solothurn	181,559	175,956*	3,747	1,311	304	241
%	100.0	96.9	2.1	0.7	0.2	0.1
Basel-Stadt	203,128	189,896*	8,482	3,117	714	919
%	100.0	93.5	4.2	1.5	0.4	0.5
Basel-Land	129,413	124,489*	3,218	1,074	286	346
%	100.0	96.2	2.5	0.8	0.2	0.3
Schaffhausen	58,297	56,790*	547	695	135	130
%	100.0	97.4	0.9	1.2	0.2	0.2
Appenzell A. Rh.	44,068	43,559*	159	173	113	64
%	100.0	98.9	0.4	0.4	0.3	0.1
Appenzell I. Rh.	12,203	12,160*	6	18	17	2
%	100.0	99.6	-	0.1	0.1	-
St. Gallen	306,486	301,399*	1,481	1,897	1,327	382
%	100.0	98.3	0.5	0.6	0.4	0.1

Canton	Total	German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Others
Graubünden	130,293	78,023*	674	13,429*	37,988*	179
%	100.0	59.9	0.5	10.3	29.2	0.1
Aargau	321,580	315,275*	3,258	1,891	604	552
%	100.0	98.0	1.0	0.6	0.2	0.2
Thurgau	147,127	144,894*	716	925	388	204
%	100.0	98.5	0.5	0.6	0.3	0.1
Ticino	159,246	15,572	2,564	140,407*	334	369
%	100.0	9.8	1.6	88.2	0.2	0.2
Vaud	375,219	42,037	327,524*	3,999	281	1,378
%	100.0	11.2	87.3	1.1	0.1	0.4
Valais	167,598	58,766*	107,675*	992	58	107
%	100.0	35.1	64.2	0.6	-	0.1
Neuchâtel	130,949	16,208	112,369*	1,987	100	285
%	100.0	12.4	85.8	1.5	0.1	0.2
Genève	197,808	29,277	162,541*	4,162	262	1,566
%	100.0	14.8	82.2	2.1	0.1	0.8
Total	4,844,322	3,604,452	979,630	198,278	49,208	12,754
%	100.0	74.4	20.2	4.1	1.0	0.3

*Official language in canton.

In fact the language structure of the various areas for Swiss nationals has been quite stable over time. Table VIII shows that the percentage distribution changed little between 1930 and 1960, particularly for the German and French groups. However, the percentage of Italians living in Italian areas and Rhaeto-Romansch living in Rhaeto-Romansch areas has declined during the period.

TABLE VIII

SWISS NATIONALS BY LINGUISTIC REGIONS -- 1930-1960
(Source: Langues maternelles et régions linguistiques de la Suisse en 1960, May 1965).

Linguistic Region	Total	Mother Tongue German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Other
		- 1930 -				
German	2,693,998	2,616,705	48,750	16,108	9,317	3,118
%	72.6	95.6	6.3	10.8	21.5	66.1
French	841,030	103,648	729,009	6,260	666	1,447
%	22.7	3.8	93.6	4.2	1.5	30.6
Italian	136,584	9,232	1,145	125,652	419	136
%	3.7	0.4	0.1	84.6	1.0	2.9
Rhaeto-Romansch	39,266	5,549	94	634	32,970	19
%	1.0	0.2	-	0.4	76.0	0.4
Total	3,710,878	2,735,134	778,998	148,654	43,372	4,720
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Linguistic Region	Total	German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Other
			-1960-			
German	3,591,576	3,450,886	79,003	33,816	19,003	8,868
%	74.2	95.7	8.1	17.1	38.6	74.2
French	1,045,950	131,282	897,918	12,477	786	3,487
%	21.6	3.6	91.7	6.3	1.6	21.6
Italian	171,288	16,198	2,631	151,554	527	378
%	3.5	0.4	0.2	76.4	1.1	3.5
Rhaeto-Romansch	35,508	6,086	78	431	28,892	21
%	0.7	0.2	-	0.2	58.7	0.7
Total	4,844,322	3,604,452	979,630	198,278	49,208	12,754
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

On the other hand the distribution of aliens is quite skewed as shown in Tables IX and X.

The majority of German and French speaking aliens live in their respective language areas, but two-thirds of the alien Italians have moved to German language area to seek work.

TABLE IX

POPULATION BY MOTHER TONGUE AND LINGUISTIC REGION
(Source: Langues maternelles et regions linguistiques de la Suisse en 1960, May 1965).

Residents

Linguistic Region	Total	Mother tongue				
		German	French	Italian	Rhaeto-Romansch	Other
German	3,980,518	3,594,035	84,344	245,000	19,264	37,875
%	73.3	95.5	8.2	47.6	38.6	51.0
French	1,199,979	145,061	938,111	81,168	798	34,841
%	22.1	3.9	91.5	15.8	1.6	46.9
Italian	209,524	19,165	2,908	185,500	539	1,412
%	3.9	0.5	0.3	36.1	1.1	1.9
Rhaeto-Romansch	39,040	6,942	87	2,638	29,222	151
%	0.7	0.2	-	0.5	58.7	0.2
Total	5,429,061	3,765,203	1,025,450	514,306	49,823	74,279
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Foreigners

German	388,942	143,149	5,341	211,184	261	29,007
%	66.5	89.1	11.7	66.8	42.4	47.2
French	154,029	13,779	40,193	68,691	12	31,354
%	26.3	8.6	87.7	21.7	2.0	51.0
Italian	38,326	2,967	277	33,946	12	1,034
%	6.6	1.8	0.6	10.7	2.0	1.7
Rhaeto-Romansch	3,532	856	9	2,207	330	130
%	0.6	0.5	-	0.7	53.7	0.2
Total	584,739	160,751	45,820	316,028	615	61,525
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

A comparison of the linguistic areas of residence of the Swiss Italians and the alien Italians shows how this latter group has influenced the language structure of the various linguistic areas. It is also interesting to note that for the Swiss national group 56.1 per cent are women compared to only 36.5 per cent for the alien group. Table X also indicates that only 14.7 per cent of the Italian aliens are established permanently in Switzerland.

TABLE X

DISTRIBUTION OF THE MOTHER TONGUE ITALIAN POPULATION
(Source: Swiss Census, 1960, pp. 104-5)

Language Dist.	Swiss	Women	Aliens	Women	Est. Aliens
Total	198,278	111,326	316,028	115,476	46,464
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
German	33,816	21,486	211,184	73,836	19,439
%	17.1	19.3	66.8	63.9	41.8
French	12,477	8,606	68,691	26,019	10,132
%	6.3	7.7	21.7	22.5	21.8
Italian	151,554	80,950	33,946	15,247	16,715
%	76.4	72.7	10.7	13.2	36.0
Rhaeto Rom.	431	284	2,207	374	178
%	0.2	0.3	0.7	0.3	0.4

3. RELIGION

Switzerland has two main religious groups, Roman Catholics and Protestants, with a slight majority of the population being Protestant. As is shown in Table XI the position of the Protestants among the resident population has declined slightly to the benefit of the Catholics. This was particularly true for 1950-60 and is probably due to a large influx of Catholic Italian workers during that period.

Once again, as shown in Table XII, the influx of the Italian Catholics has caused more variation in the figures for Swiss residents than those for Swiss nationals. The Table shows that for Swiss nationals the religious distribution has been comparatively stable over time.

As shown in Table XIII, the religious divisions do not follow the language borders. For example, if we take the two German speaking half-cantons of Appenzell, we find that one, Appenzell A. Rh., has a largely Protestant population while the other, Appenzell I. Rh., is predominantly Catholic.

TABLE XI

SWISS RESIDENTS BY RELIGION -- 1860-1960
(Source: 1960 Swiss Census, p. 38)

Year	RELIGION				
	Protestants	Roman Cath.	Old Cath.	Jewish	Other & None
1860	1,478,591	1,021,821	--	10,082	
%	58.9	40.7		0.4	
1870	1,566,347	1,084,369	--	18,431	
%	58.7	40.6		0.7	
1880	1,667,109	1,160,782		7,373	10,838
%	58.5	40.8		0.3	0.4
1888	1,716,212	1,184,162		8,069	9,309
%	58.8	40.6		0.3	0.3
1900	1,916,157	1,379,664		12,264	7,358
%	57.8	41.6		0.4	0.2
1910	2,107,814	1,593,538		18,462	33,479
%	56.1	42.5		0.5	0.9
1920	2,230,597	1,585,311		20,979	43,433
%	57.5	40.9		0.5	1.1
1930	2,330,303	1,629,043	37,307	17,973	51,774
%	57.3	40.1	0.9	0.4	1.3

(TABLE XI Cont'd)

Year	Protestants	Roman Cath.	Old Cath.	Jewish	Other & None
1941	2,457,242	1,724,205	29,999	19,429	34,828
%	57.6	40.4	0.7	0.5	0.8
1950	2,655,375	1,959,046	28,568	19,048	52,955
%	56.3	41.6	0.6	0.4	1.1
1960	2,861,522	2,463,214	29,754	19,984	54,587
%	52.8	45.4	0.5	0.4	0.9

TABLE XII

SWISS CITIZENS BY RELIGION 1900-1960
(Source: Annuaire Statistique de la Suisse, 1957, p. 26 and Swiss Census, 1960, pp. 98-101).

Year	Protestants	Roman Cath.	Old Cath.	Jewish	Other & None
1900	1,806,957	1,115,376		4,972	4,714
%	61.6	38.0		0.2	0.2
1930	2,226,942	1,401,650	31,611	9,803	40,872
%	60.0	37.8	0.8	0.3	1.1
1950	2,591,439	1,756,601	26,957	10,735	43,814
%	58.5	39.7	0.6	0.2	1.0
1960	2,767,108	1,998,661	28,556	11,965	38,032
%	57.1	41.3	0.6	0.2	0.8

TABLE XIII

SWISS CANTONS - RESIDENT POPULATION BY RELIGION - 1960
(Source: Swiss Census, 1960, pp. 98-101).

Canton	Total	Protestant	Roman Cath.	Old. Cath.	Jewish	Other & None
Zürich (G)*	952,304	625,858	302,808	5,881	6,816	10,941
%	100.0	65.8	31.8	0.6	0.7	1.1
Bern (G.F.)	889,523	710,542	170,179	3,125	1,268	4,409
%	100.0	79.9	19.1	0.4	0.1	0.5
Luzern (G)	253,446	34,721	215,686	1,466	532	1,041
%	100.0	13.7	85.1	0.6	0.2	0.4
Uri (G)	32,021	2,324	29,653	17	--	27
%	100.0	7.3	92.5	0.1	--	0.1
Schwyz (G)	78,048	4,866	73,060	46	16	60
%	100.0	6.2	93.6	0.1	--	0.1
Obwalden (G)	23,135	888	22,209	13	2	23
%	100.0	3.8	96.0	0.1	--	0.1
Nidwalden (G)	22,188	1,693	20,413	45	11	26
%	100.0	7.6	92.1	0.2	--	0.1
Glarus (G)	40,148	23,622	16,417	27	7	75
%	100.0	58.8	40.9	0.1	--	0.2
Zug (G)	52,489	8,514	43,673	83	31	188
%	100.0	16.2	83.1	0.2	0.1	0.4

TABLE XIII - cont.

SWISS CANTONS - RESIDENT POPULATION BY RELIGION - 1960
(Source: Swiss Census, 1960, pp. 98-101).

Canton	Total	Protestant	Roman Cath.	Old. Cath.	Jewish	Other & None
Fribourg (G.F.)	159,194	21,208	137,296	52	150	488
%	100.0	13.3	86.3	0.0	0.1	0.3
Solothurn (G)	200,816	78,864	115,980	4,336	81	1,555
%	100.0	39.3	57.7	2.2	--	0.8
Basel-Stadt (G)	225,588	135,042	80,702	2,845	2,437	4,562
%	100.0	59.8	35.8	1.3	1.1	2.0
Basel-Land (G)	148,282	96,849	48,783	1,191	215	1,244
%	100.0	65.3	32.9	0.8	0.1	0.9
Schaffhausen (G)	65,981	47,116	18,090	333	40	402
%	100.0	71.4	27.4	0.5	0.1	0.6
Appenzell A. Rh. (G)	48,920	37,460	10,987	116	44	313
%	100.0	76.6	22.5	0.2	0.1	0.6
Appenzell I Rh. (G)	12,943	474	12,448	2	2	17
%	100.0	3.7	96.2	--	--	0.1
St.Gallen (G)	339,489	126,356	210,024	1,336	458	1,315
%	100.0	37.2	61.9	0.4	0.1	0.4

TABLE XIII - cont.

SWISS CANTONS - RESIDENT POPULATION BY RELIGION - 1960
(Source: Swiss Census, 1960, pp. 98-101).

Canton	Total	Protestant	Roman Cath.	Old. Cath.	Jewish	Other & Non
Graubünden	147,458	70,818	75,448	387	115	690
% (G.R.I.)	100.0	48.0	51.1	0.3	0.1	0.5
Aargau (G)	360,940	189,108	164,072	5,186	392	2,182
%	100.0	52.4	45.5	1.4	0.1	0.6
Thurgau (G)	166,420	101,436	64,086	330	145	423
%	100.0	60.9	38.5	0.2	0.1	0.3
Ticino(I)	195,566	13,330	178,465	160	572	3,039
%	100.0	6.8	91.2	0.1	0.3	1.6
Vaud (F)	429,512	303,762	116,185	571	2,387	6,607
%	100.0	70.7	27.1	0.1	0.6	1.5
Valais (G.F)	177,783	6,988	170,364	54	50	327
%	100.0	3.9	95.9	--	--	0.2
Neuchâtel (F)	147,633	101,232	42,370	698	518	2,815
%	100.0	68.5	28.7	0.5	0.4	1.9
Genève (F)	259,234	118,451	123,816	1,454	3,695	11,818
%	100.0	45.7	47.7	0.6	1.4	4.6
Total	5,429,061	2,861,522	2,463,214	29,754	19,984	54,587
%	100.0	52.8	45.4	0.5	0.4	0.9

*Letters following the names of the cantons indicate official language.

G= German F= French I= Italian R= Rhaeto-Romansch.

This absence of parallel religious and language boundaries is shown particularly well in a table in the 1940 Swiss statistical yearbook, reproduced below. (Table XIV)

TABLE XIV

Resident population by language and religion - 1930.
(Source: Annuaire Statistique de la Suisse, 1940, p. 39)

Percentages

	Protestant	Catholic	Jewish	Others	Total
German	44.8	26.1	0.3	0.7	71.9
French	11.6	8.4	0.1	0.3	20.4
Italian	0.2	5.6	0.0	0.2	6.0
Rhaeto-Romansch	0.4	0.7	0.0	0.0	1.1
Other	0.3	0.2	0.0	0.1	0.6
Total	57.3	41.0	0.4	1.3	100.0

The table shows that in 1930, 44.8 per cent of the population was German-speaking Protestant, 26.1 per cent German-speaking Catholic, 11.6 per cent French-speaking Protestant and 8.4 per cent French-speaking Catholic. Only in the case of the Italian-speaking -- mostly Catholic -- did linguistic and religious lines coincide.

4. MOBILITY

Mobility between cantons has been increasing steadily. In 1860, 63.8 per cent of the population was living in the commune in which it was born. This percentage decreased steadily to 38.1 per cent in 1960. Those living in cantons other than the canton of birth increased from 7.3 per cent in 1860 to 24.0 per cent in 1960. The percentage of foreign born has fluctuated, but reached its high point in 1960 when 13.5 per cent of the residents of Switzerland were born outside its borders. Of the 733,439 foreign born in 1960, 346,223, or 47.2 per cent, were born in Italy. Table XV shows the Swiss population by birthplace.

TABLE XV

Resident Population by birthplace -- 1860-1960
(Source: Annuaire Statistique de la Suisse, 1963, p. 26).

(Percentage)

Year	Commune of residence	Other commune in canton of residence	Other canton	Abroad	Total
1860	63.8	24.6	7.3	4.3	100.0
1888	56.5	25.6	11.5	6.4	100.0
1900	52.0	24.8	13.9	9.3	100.0
1910	48.4	24.4	15.4	11.8	100.0
1920	47.2	25.1	18.5	9.2	100.0
1930	45.2	25.0	21.0	8.8	100.0
1941	44.3	25.9	23.0	6.8	100.0
1950	43.7	24.4	23.6	8.3	100.0
1960	38.1	24.4	24.0	13.5	100.0

One reflection of this increased mobility is a slight increase in the incidence of marriages between partners of different languages. (See Table XI) In 1930 only 6.5 per cent of married couples had different mother tongues while the figure for 1960 was 9.5

TABLE XVI
Married couples by language 1930 & 1960
(Source: Langues maternelles et regions linguistiques de la Suisse en 1960, May 1965).

Language	1930	%	1960	%
German-German	499,187	69.2	772,818	66.0
French-French	136,133	18.9	195,673	16.7
Italian-Italian	33,926	4.7	77,403	6.6
Romansch-Romansch	4,981	0.7	6,093	0.5
Other-Other (same)	____	--	7,333	0.6
Total	____	93.5	1,059,320	90.5
German-French	26,397	3.7	56,059	4.8
German-Italian	7,388	1.0	23,537	2.0
German-Romansch	3,101	0.4	7,660	0.7
German-Other	____	--	7,914	0.6
French-Italian	4,013	0.6	10,502	0.9
French-Romansch	145	--	391	--
French-Other	___	--	3,032	0.3
Italian-Romansch	288	--	695	0.1
Italian-Other	____	--	623	0.1
Romansch-Other	____	--	59	__
Other-Other (different)	____	--	441	--
Total	720,857	99.2	1,170,233	99.9

An examination of the inter-marriage figures shows that a proportionately large number of Rhaeto-Romansch and Italian speakers are marrying members of different language groups. This assimilation could be particularly harmful to the survival of the Rhaeto-Romansch group for which more than half the marriages in 1960 were with members of the other group. If this trend continues the Rhaeto-Romansch group will probably disappear rapidly.

5. URBANIZATION

Despite a continued increase in urbanization in Switzerland, the majority of residents, 58 per cent, still live in rural communes (population less than 10,000). One must not be misled by these figures though. These cantons are not principally agricultural but rather are the sites of small industry. This will be examined below. (See Table XVII)

TABLE XVII

SWITZERLAND - CITY*- RURAL - 1850-1960
(Source: Annuaire Statistique de la Suisse, 1963)

Year	Total	%	City	%	Rural	%
1850	2,392,740	100.0	154,197	6.4	2,238,543	93.6
1860	2,510,494	100.0	212,290	8.5	2,298,204	91.5
1870	2,655,001	100.0	264,565	10.0	2,390,436	90.0
1880	2,831,787	100.0	377,501	13.3	2,454,286	86.7
1888	2,917,754	100.0	440,461	15.1	2,477,293	84.9
1900	3,315,443	100.0	728,385	22.0	2,587,058	78.0
1910	3,753,293	100.0	958,657	25.5	2,794,636	74.5

TABLE XVII - cont.

SWITZERLAND - CITY*- RURAL - 1850-1960
(Source: Annuaire Statistique de la Suisse, 1963)

Year	Total	%	City	%	Rural	%
1920	3,880,320	100.0	1,071,554	27.6	2,808,766	72.4
1930	4,066,400	100.0	1,237,776	30.4	2,828,624	69.6
1941	4,265,703	100.0	1,402,335	32.9	2,863,368	67.1
1950	4,714,992	100.0	1,720,057	36.5	2,994,935	63.5
1960	5,429,061	100.0	2,279,760	42.0	3,149,301	58.0

* Communes with more than 10,000 inhabitants.

An examination of the data on urbanization (See Table XVIII) shows that, for Swiss nationals, the French have the largest percentage of their group in cities over 100,000, although the Germans form the largest overall group in these cities. Just over 40 per cent of the French and German populations live in urban areas; while the Italians have 30.1 per cent; and the Rhaeto-Romansch 18.9 per cent.

For aliens the French group is the most urbanized with 63.0 per cent dwelling in cities. The Germans are next with 57.2 per cent, followed by the Italians with 43.9 and the Rhaeto-Romansch with 20.1 per cent. As would be expected the alien groups are more urbanized than the respective groups of Swiss nationals.

TABLE XVIII (a) MOTHER TONGUE BY SIZE OF CANTON — 1960, SWISS NATIONALS

(Source: Swiss Census, 1960, pp. 104-5)

SIZE OF CANTON	TOTAL	GERMAN	FRENCH	ITALIAN	ROMANSCH	OTHER
Urban						
100,000 plus	961,521	702,588	231,106	18,319	3,873	5,635
%	19.8	19.5	23.6	9.2	7.9	44.2
50,000 - 99,999	250,363	226,602	18,867	3,283	865	746
%	5.2	6.2	1.9	1.7	1.8	5.8
20,000 - 49,999	213,245	130,929	75,782	3,052	2,905	577
%	4.4	3.6	7.7	1.5	5.9	4.5
10,000 - 19,999	553,834	426,146	89,149	35,155	1,604	1,780
%	11.4	11.8	9.1	17.7	3.3	14.0
Rural						
5,000 - 9,999	581,301	453,640	111,038	13,483	1,790	1,350
%	12.0	12.6	11.3	6.8	3.6	10.6
2,000 - 4,999	920,938	751,546	127,784	31,350	8,804	1,454
%	19.0	20.9	13.0	15.8	17.9	11.4
1,000 - 1,999	606,559	440,905	125,155	31,248	8,614	637
%	12.5	12.2	12.8	15.8	17.5	5.0
under 1,000	756,561	472,096	200,749	62,388	20,753	575
%	15.6	13.1	20.5	31.5	42.2	4.5
Total	4,844,322	604,452	979,630	198,278	49,208	12,754
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

TABLE XVIII (b) MOTHER TONGUE BY SIZE OF CANTON -- 1960, ALIENS

(Source: Swiss Census, 1960, pp. 104-5)

SIZE OF CANTON	TOTAL	GERMAN	FRENCH	ITALIAN	ROMANSCH	OTHER
Urban						
100,000 plus	151,078	45,651	20,606	57,268	58	27,495
%	25.8	28.4	45.0	18.1	9.4	44.7
50,000 - 99,999	32,917	13,634	738	16,057	13	2,475
%	5.6	8.5	1.6	5.0	2.1	4.0
20,000 - 49,999	23,724	6,018	2,566	12,647	18	2,475
%	4.1	3.7	5.6	4.0	2.9	4.0
10,000 - 19,999	93,078	26,625	4,928	53,184	35	8,306
%	15.9	16.6	10.8	16.8	5.7	13.5
Rural						
5,000 - 9,999	80,216	21,555	5,372	46,162	30	7,097
%	13.7	13.4	11.7	14.6	4.9	11.5
2,000 - 4,999	101,634	26,574	5,039	62,571	61	7,389
%	17.4	16.5	11.0	19.8	9.9	12.0
1,000 - 1,999	52,599	11,282	2,970	35,068	132	3,147
%	9.0	7.0	6.5	11.1	12.5	5.1
under 1,000	49,493	9,412	3,601	33,071	268	3,141
%	8.5	5.9	7.9	10.5	43.6	5.1
Total	584,739	160,751	45,280	316,028	615	61,525
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

6. BIRTHRATES

It has not been possible to obtain birthrates by language groups, although they are available by canton. (See Table XIX). An analysis shows that birthrates tend to be higher in Catholic cantons than Protestant ones, although there are exceptions such as the Catholic canton of Ticino with a very low birthrate of 15.1 in 1960 and the mainly Protestant (60.9 percent) canton of Thurgau with a relatively high birthrate of 20.4 in 1960.

Birthrates also seem to be correlated somewhat to language group. The three French speaking cantons have normally had low birthrates. Both Vaud and Neuchâtel are primarily Protestant, while Genève has a Roman Catholic majority with a large Protestant minority.

TABLE XIX

BIRTHRATES PER THOUSAND

(Source: Annuaire Statistique de la Suisse, 1963, p. 52).

Canton	1901/10	1951/55	1960	1962
Mainly German Speaking				
Zürich	24.4	15.6	16.9	17.9
Bern	29.0	17.9	17.5	18.0
Luzern	27.7	20.6	21.7	22.8
Uri	32.7	24.1	22.9	23.7
Schwyz	28.6	21.4	22.9	23.5
Obwalden	28.5	22.7	19.4	21.9
Nidwalden	29.7	24.2	22.0	22.3
Glarus	22.6	18.0	17.6	17.7
Zug	25.8	20.2	20.2	21.2
Solothurn	30.8	19.5	19.2	20.3
Basel-Stadt	25.1	13.8	14.9	14.9
Basel-Land	25.7	18.0	20.2	21.1
Schaffhausen	24.8	16.7	16.9	16.8
Appenzell A-R	26.7	15.2	15.5	17.9
Appenzell I-R	32.2	17.6	21.6	21.0
St.Gallen	28.0	19.1	19.3	20.7
Graubünden	24.7	18.6	18.8	18.2
Aargau	27.5	20.3	20.4	21.6
Thurgau	25.4	18.5	18.4	20.4

TABLE XIX - cont.

BIRTHRATES PER THOUSAND
(Source: Annuaire Statistique de la Suisse, 1963, p. 52).

Canton	1901/10	1951/55	1960	1962
French-speaking				
Vaud	24.7	13.3	13.4	19.4
Neuchâtel	24.5	14.1	14.6	14.9
Genève	17.9	10.9	13.5	14.5
Mainly French-speaking				
Fribourg	33.4	19.6	18.6	20.0
Valais	30.0	21.5	22.3	21.7
Italian speaking				
Ticino	29.0	13.0	13.8	15.1
SWITZERLAND	26.9	17.1	17.6	18.4

7. CANTONAL GROWTH

Switzerland has increased its resident population at a rate of about 1.2 per cent a year between 1950 and 1960. The most rapid growth was in Basel-Land, Genève, Zug and Zürich. Of the four, all but Genève are German speaking. One canton, German-speaking Appenzell I.Rh., actually lost population, with its 1960 population only 96.4 per cent of its 1950 population.

Though Zug and Basel-Land have relatively high birth-rates, Genève and Zürich do not. The growth is explainable rather in terms of migration from the country to the city. This would also explain the decrease in Appenzell I.Rh. whose population declined despite a fairly high birthrate.

TABLE XX

GROWTH BY CANTONS -- 1850-1960

(Source: Swiss Census - 1960)

Canton	1850	1900	1941	1950	1960	$\frac{1960}{1850}$	$\frac{1960}{1950}$
Zürich (G)*	250,698	431,036	674,505	777,002	952,304	379.9	122.6
Bern (GF)	458,301	589,433	728,916	801,943	889,523	194.1	110.9
Luzern (G)	132,843	146,519	206,608	223,249	253,446	190.8	113.5
Uri (G)	14,505	19,700	27,302	28,556	32,021	220.8	112.1
Schwyz (G)	44,168	55,385	66,555	71,082	78,048	176.7	109.8
Obwalden (G)	13,799	15,260	20,304	22,125	23,135	167.7	104.6
Nidwalden (G)	11,339	13,070	17,348	19,389	22,188	195.7	114.4
Glarus (G)	30,213	32,349	34,771	37,663	40,148	132.9	106.6
Zug (G)	17,461	25,093	36,643	42,239	52,489	300.6	124.3
Fribourg (GF)	99,891	127,951	152,053	158,695	159,194	159.4	100.3

Table XX (Cont'd.

	1850	1900	1941	1950	1960	1960/1850	1960/1950
Solothurn (G)	69,674	100,762	154,944	170,508	200,816	288.2	117.8
Basel-Stadt (G)	29,698	112,227	169,961	196,498	225,588	759.6	114.8
Basel-Land (G)	47,885	68,497	94,459	107,549	148,282	309.7	137.9
Schaffhausen (G)	35,300	41,514	53,772	57,515	65,981	186.9	114.7
Appenzell A.RH. (G)	43,621	55,281	44,756	47,938	48,920	112.1	102.0
Appenzell I.RH. (G)	11,272	13,499	13,383	13,427	12,943	114.8	96.4
St. Gallen (G)	169,625	250,285	286,201	309,106	339,489	200.1	109.8
Graubünden (GIR)	89,895	104,520	128,247	137,100	147,458	164.0	107.6
Aargau (G)	199,852	206,498	270,463	300,782	360,940	180.6	120.0
Thurgau (G)	88,908	113,221	138,122	149,738	166,420	187.2	111.1
Ticino (I)	117,759	138,638	161,882	175,055	195,566	166.1	111.7
Vaud (F)	199,575	281,379	343,398	377,585	429,512	215.2	113.8
Valais (GF)	81,559	114,438	148,319	159,178	177,783	218.0	111.7
Neuchâtel (F)	70,753	126,279	117,900	128,152	147,633	208.7	115.2
Genève (F)	64,146	132,609	174,855	202,918	259,234	404.1	127.8
Total	2,392,740	3,315,443	4,265,703	4,714,992	5,429,061	226.9	115.1

* Letters following the names of cantons indicate official language
G - German F- French I - Italian R - Romansch.

8. ECONOMIC STRUCTURE

Even in 1888 Switzerland was not predominantly an agricultural country, having only 37.4 per cent of its economically active population in agriculture and forestry. By 1960 this percentage had fallen to 11.2 per cent. Industry and handicrafts have risen slightly from 36.4 per cent to 39.8 per cent. Construction's share has increased from 5.0 to 9.5 but the largest gain was made by the service industries -- commerce, banks and transportation -- whose share increased from 4.6 per cent to 19.2 per cent. Hotels' share increased from 2.5 to 4.5 per cent.

Switzerland thus has a well industrialized economy. These figures show that though the population is still largely rural, they are employed in industrial and service jobs.

TABLE XXI

Economic Structure.

(Source: Annuaire Statistique de la Suisse, 1963 and Swiss Census, 1960)

Economically active	1888	1910	1930	1941	1950	1960
Total	1,304,834	1,783,195	1,942,626	1,992,487	2,155,656	2,512,411
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agriculture & Forestry	488,530	477,118	413,336	414,936	355,427	280,191
%	37.4	26.8	21.3	20.8	16.5	11.2
Industry & Handicrafts	475,047	673,730	699,641	710,731	822,777	999,555
%	36.4	37.8	36.0	35.7	38.2	39.8
Construction	64,809	131,418	152,730	149,797	175,264	239,454
%	5.0	7.4	7.9	7.5	8.1	9.5
Commerce, banks, transportation	59,730	117,560	190,446	198,332	252,481	481,293
%	4.6	6.6	9.8	10.0	11.7	19.2
Hotels	32,563	78,159	94,321	84,969	90,791	113,556
%	2.5	4.4	4.9	4.3	4.2	4.5
Other	184,155	304,850	392,512	433,722	458,915	398,362
%	14.1	17.1	20.2	21.8	21.3	15.9

9. CONCLUSIONS

If one may disregard the rôle of aliens, Switzerland has been remarkably stable in language and religious composition since the 1880's. It is true that slight changes have occurred to alter the balance between the different groups, but insofar as these affect the German and French groups they have been negligible. However, the Italian and Rhaeto-Romansch group have lost some ground. More and more the Italians and Rhaeto-Romansch are living outside their respective linguistic areas and their rate of inter-marriage with other groups has increased. The Italian situation does not yet seem precarious, but the survival of the Rhaeto-Romansch is more doubtful.

If the rôle of the aliens is considered the Italian position becomes numerically better and the proportion of Roman Catholics increases. However, this alien group is highly unstable. Most of its members do not stay permanently and the Swiss are attempting to cut down on the numbers coming into the country. As long as they do not become Swiss citizens however their influence will remain negligible.

10. BIBLIOGRAPHY

1. Census of Switzerland, 1960, published by the Bureau fédéral de statistique.

2. Annuaire Statistique de la Suisse, 1940, 1963 (Bâle: Editions Birkhäuser). Publié par le Bureau fédéral de statistique

3. Langues maternelles et régions linguistiques de la Suisse, en 1960.
En deux parties. (Resultats du recensement de la population de 1960) Tirage à part de La Vie Economique du mois de mai 1965 (fasc. nos 4 et 5), (Communiqué du Bureau fédéral de statistique Suisse).

Peter Welsh
Février 1966

LES FORCES ARMEES SUISSES

Les Forces Armées Suisses:

			Page
A.	Introduction		A2
B.	Organisation nouvelle de l'armée en tenant compte de la question linguistique		A5
	B1	Recrutement	A6
	B2	Unités unilingues	A7
	B3	Unités bi-ou trilingues	A8
	B4	Langue d'instruction	A9
		B4-1 Langue de commandement	A10
		B4-2 Langue des publications officielles	A11
	B5	Langues aux échelons supérieurs de l'armée	A12
		B5-1 Ecoles de sous-officiers et d'officiers	A12
C.	Justice militaire		A14
	C1	Organisation générale	A15
	C2	Emploi des langues aux différentes instances	A18
		C2-1 Droits linguistiques de l'accusé	A18
		C2-2 Connaissances linguistiques exigées des juges, du procureur etc.	A19
	C3	Publication des jugements	A20
D.	Conclusions		A21
	D1	Quelques leçons à tirer du système suisse	A21
E.	Annexes		A23
F.	Bibliographie		

Les Forces armées Suisses:

A - Introduction:

Le système militaire suisse est peut-être unique au monde et, pour cette raison, il sera difficile de le comparer à d'autres systèmes, en l'occurence au nôtre. Mais, par certains aspects, nous pourrions en tirer quelque enseignement, pourvu que nous acceptions la prémisse de base qui gouverne les rapports linguistiques en Suisse.

Disons tout d'abord que le titre de ce mémoire peut prêter à des malentendus. Une armée telle que nous l'entendons d'habitude n'existe pas en Suisse. A part un petit noyau d'instructeurs de carrière, la défense nationale suisse est assurée par des miliciens. En effet, sauf quelques exceptions, tout citoyen suisse est aussi un soldat entre l'âge de 20 et 50 ans.

A l'âge de 19 ans, le jeune Suisse se présente aux autorités cantonales pour subir une épreuve pédagogique et physique. Ceux qui réussissent (de 90 à 95% des candidats) sont versés dans une compagnie cantonale ou dans un service spécial de l'armée tout en étant aussi assignés à une école de recrues pendant 118 jours. De l'âge de 20 à 32 ans, ils feront partie de l'élite, c'est à dire des troupes de choc. Pendant cette période, ils suivent des "cours de répétition" de 18 jours tous les deux ans. A l'âge de 32 ans, le Suisse passe dans les Landwehr où les répétitions ont lieu tous les trois ans pendant une période de deux semaines. A 42 ans, il fera partie de la Landsturm et son service prendra fin

lorsqu'il aura atteint 50 ans. Les exercices ont lieu tous les trois ans.

Les années où il n'a pas de cours d'instruction, il est tenu de se présenter une fois pour inspection de son équipement et de son arme. Ceux-ci peuvent lui être retirés s'ils ne sont pas en bon état. Il doit aussi assister à un exercice de tir, une demi-journée par année. S'il n'atteint pas le degré d'expertise exigée, il est astreint à une période d'exercices (d'au moins trois jours), sans indemnisation, jusqu'à ce qu'il y parvienne.

Le soldat suisse doit rester en contact avec son chef de section cantonal. Il ne peut quitter le pays pour plus de trois mois sans demander congé. S'il sort de Suisse, il doit en informer son chef. Il doit le faire également s'il déménage de canton, et se mettre alors en contact avec son nouveau chef cantonal.

Lors de service actif, s'il se trouve à l'étranger et fait partie de l'élite, il est tenu de retourner sous les drapeaux.

Il va de soi que le service militaire constitue un fardeau onéreux pour l'économie suisse. Il en est de même pour le citoyen soldat. Une indemnité journalière de 2 francs (suisses) est versée à la recrue, alors que la Confédération est beaucoup plus généreuse envers le soldat pendant son cours de répétition, vu qu'elle majore cette somme de 50%. Si le service militaire laisse la famille du soldat dans le besoin on accorde une assistance, dont la part du canton est de 25%,

le solde étant à la charge de la Confédération. Cette dernière défraie aussi le coût d'une assurance-accident et invalidité.

Les sacrifices exigés de l'officier sont plus lourds. Après une école de sous-officiers qui dure de 27 à 35 jours, il doit fréquenter une école d'officiers dont la durée peut être de 120 jours, suivant l'arme. Son temps de service est beaucoup plus long et il doit rester à la tâche jusqu'à l'âge de 55 ans. Les officiers supérieurs sont, en grande partie, membres des professions indépendantes ou du corps enseignant, ou des gens assez fortunés, en tout cas des personnes pouvant consacrer suffisamment de temps à leurs responsabilités dans l'armée. Les indemnisations pour service au-delà du temps exigé par la loi ne sont pas très élevées, n'étant calculées que sur un salaire maximum de 21,000 francs suisses. Je parlerai encore des officiers au sous-chapitre B5. Une tradition alémanique veut que le statut de citoyen libre comporte le droit et l'honneur de porter les armes pour la défense de son pays. Les peuples latins de la Suisse paraissent avoir assimilé cette tradition, mais à des degrés différents. Le fait que les femmes ne peuvent jouir de ce droit et accomplir tous les devoirs d'un citoyen constitue l'un des arguments avancés pour éviter de leur accorder le droit de suffrage.

La neutralité suisse, exigée en partie par le particularisme ethnique de la Suisse et par le besoin d'assurer l'indépendance, ne sera pas abordée ici. L'organisation même de la défense nous intéresse ici davantage que la neutralité

armée en tant que cause de l'unité suisse. Aussi l'armée comme facteur de cohésion pour tous les Suisses sera-t-elle discutée ultérieurement.

L'armée suisse est le reflet de l'organisation officielle aux niveaux fédéral et cantonaux. Il s'ensuit que la structure militaire ressemble à celle de l'administration fédérale et cantonale, et que les droits linguistiques reconnus normalement le sont aussi dans les rapports entre soldats et autorités militaires, à l'intérieur des limites des exigences militaires.

Le droit linguistique suisse n'est pas exposé en détail dans cette étude; je vous envoie aux études constitutionnelles pour un développement complet de celui-ci.

B. <u>L'organisation nouvelle de l'armée en tenant compte de la question linguistique</u>

La dernière réorganisation de l'armée suisse contenue dans la loi fédérale du 21 décembre 1960, sera complètement achevée en 1967. Ainsi que beaucoup de mesures législatives dans tous les domaines, celle-ci se traduit dans les faits par une centralisation de la structure de l'armée. En effet toute spécialisation ou modernisation mène nécessairement à une centralisation des pouvoirs de décision dans l'armée. Ces paroles pourraient provoquer de la confusion, étant donné que l'organisation et l'autorité des affaires militaires ressortent exclusivement des compétences du Conseil fédéral depuis 1874. Mais, la part nominale réservée aux cantons et l'organisation des unités au niveau des cantons ou des régions linguistiques ont beaucoup diminué.

Je ne suis pas très versé dans les choses militaires, et l'objet de cette étude sera évidemment de mettre en lumière comment on a résolu le problème linguistique et non pas d'exposer les mérites de l'armée suisse en tant que modèle de défense ou d'attaque.

B1 Recrutement:

C'est à ce niveau que les cantons ont gardé quelques compétences dans le domaine militaire. Chaque jeune Suisse doit passer un examen physique et pédagogique à l'âge de 19 ans. Un expert fédéral surveille les épreuves qui sont organisées par le canton. Il répartit ceux qui réussissent dans une unité cantonale, compagnie ou bataillon, ou dans une unité spécialisée qui est du ressort d'un service militaire spécialisé. Ceux qui échouent aux examens (les cas sont rares) sont incorporés dans un service complémentaire sujets à servir en temps de guerre, ou ils sont dispensés de tout service.

Le canton fournit à la recrue son équipement et son armement et la Confédération lui rembourse ces frais. Le canton a aussi le droit de nommer des officiers jusqu'au grade de lieutenant-colonel, c'est à dire commandant d'un bataillon. Le canton perçoit, en en retenant 20% (frais de perception), la taxe d'exemption de service militaire pour le compte de la Confédération. A vrai dire le rôle des cantons est minime, malgré deux articles de la Constitution fédérale, l'article 18 (l'armée fédérale est formée des

contingents cantonaux) et l'article 21 (qui veut que les unités militaires soient formées, dans les limites militaires, de corps cantonaux). En fait, la dernière réorganisation supprime 13 bataillons d'infanterie, soit les seules formations militaires que les cantons sont à même de constituer. Toute unité mécanisée ou spécialisée est de la compétence de la Confédération. Celle-ci est aussi responsable des écoles de recrues.

B2 Unités unilingues:

Le jargon militaire possède plusieurs termes qui désignent des unités de différentes grandeurs suivant les pays. La Suisse a quatre[1] corps d'armées, dont trois dits de campagne et un, de montagne. Chaque corps d'armée de campagne comprend une division de frontière, une de campagne, une mécanisée et quelques autres brigades spécialisées. Le corps d'armée de montagne se compose de trois divisions de montagne. Pour concrétiser ces termes, il suffit de dire qu'une division compte de 15,000 à 17,000 hommes. Il est évident que les divisions, surtout dans un système de milices, s'organisent sur le plan régional. Une division compte trois brigades et celles-ci se composent de trois régiments chacune. Ceci signifie que peu de cantons peuvent constituer une brigade et que rares sont les régiments cantonaux. En tout cas, la formation d'un régiment incombe à la Confédération. Comme

---

1 Voir l'annexe I pour le tableau de la structure des forces armées suisses.

je l'ai dit plus haut les compagnies et les bataillons sont du domaine des cantons.

Il faut faire une distinction entre la formation des unités et la répartition des recrues. Les cantons assignent les recrues en groupes unilingues à une école de recrues qui peut se trouver dans une autre région linguistique. Les recrues sont en même temps assignées ou bien à une compagnie et un bataillon cantonal qui, sauf un seul bataillon, sont unilingues, ou bien à un des services spécialisés, qui sont multilingues. Les trois cantons bilingues (Berne, Fribourg et Valais) forment des bataillons unilingues dans chaque région linguistique. Les Grisons,par contre, forment des compagnies unilingues italiennes, et parfois de langue rhéto-romanche mais celle-ci n'a aucun statut officiel. Normalement, la population rhéto-romanche est trop mélangée avec la population alémanique pour former une unité.

B3 Unités bi- ou trilingues:

Etant donné que la structure de l'armée est fédérale, aux niveaux supérieurs, à partir du régiment et jusqu'à la division, le bi- ou le trilinguisme est exigé. En effet la deuxième division (français-allemand) et la neuvième division (italien-alleman) sont bilingues. Les dix autres divisions sont unilingues, (françaises ou alémaniques).

J'ai déjà fait allusion à l'existence de services spécialisés qui fonctionnent au niveau national et sont de la compétence des autorités fédérales. D'après le droit

linguistique suisse, ces unités seraient officiellement trilingues. Une enquête sur la pratique démontrerait que l'italien n'aurait pas de place, alors que le français jouirait d'une place nettement inférieure. D'après la loi sur l'organisation militaire, l'armée est une institution trilingue mais en pratique la langue allemande y prédomine. Cette conclusion ressortira des faits qui suivent.

B4 Langue d'instruction:

On fait une distinction entre langue d'instruction et langue de commandement. Ceci est excessivement important. Le droit linguistique suisse exige que, dans une institution fédérale, chaque soldat puisse au moins communiquer avec l'autorité ou bien avec des officiers dans sa propre langue. Il s'ensuit que la langue d'instruction doit être la langue maternelle. Les Suisses ont compris que la chose militaire présentée dans une langue étrangère, en l'occurence l'allemand, peut rebuter le Romand ou l'Italien. L'attitude du Latin envers le service militaire est moins rigide que celle de l'Alémanique. Alors que le Suisse alémanique aime le service militaire, le Romand l'envisage davantage comme une obligation ou du moins un devoir. Les minorités recevant leur instruction dans la langue maternelle et, si possible, d'un instructeur de cette langue maternelle, la cohésion de l'armée et son esprit de corps en bénéficient automatiquement. Un tableau, et son commentaire,[1] à la fin de l'étude démontrera que les officiers

[1] Voir l'annexe II

inférieurs Romands et Italiens n'atteignent pas leur part proportionnelle. Il arrive souvent qu'une unité ait à sa tête un officier de langue alémanique, bien qu'elle soit composée de soldats de langue française ou italienne.

L'école de recrues, où qu'elle se situe, se fait dans la langue maternelle. Si l'instructeur se sert d'une deuxième langue, il le fait souvent mal. Pedrazzini, en 1952, a constaté qu'il manquait d'instructeurs de langue italienne, et que, parfois, l'Italien ne recevait pas d'instruction dans sa langue. Quant au soldat de langue Rhéto-romanche, nous avons déjà fait remarquer qu'il reçoit son instruction soit en allemand, soit en italien.

B4-1 Langue de commandement:

L'existence d'unités qui sont bi- ou trilingues pose quelques problèmes pour ce qu'on appelle les commandements. Les experts militaires nous affirment que les troupes, pour agir le plus rapidement possible, et d'une façon correcte, doivent recevoir leurs commandements dans une langue qu'ils comprennent. Il existe dans l'armée suisse plusieurs unités composées de troupes qui ne sont pas de la même langue maternelle. Bien que l'instruction se fasse dans la langue maternelle, les commandements, qui doivent être compris de tout le monde, sont dans une seule langue, l'allemand dans plusieurs unités. A vrai dire on ne peut parler d'un cas où l'on nie aux soldats le droit d'être interpellés dans leur langue maternelle. J'ai personnellement l'impression que les commandements n'ont pas

de valeur linguistique en soi. Ils ne sont que des symboles et pour les comprendre on doit être très versé dans le jargon militaire, même dans sa propre langue.

B4-2 Langue des publications officielles:

Il existe deux sortes de publications, les livrets d'instruction, dont l'on se sert aux écoles de recrues et d'officiers, et les communications générales émanant du département militaire ou du commandement supérieur de l'armée. Le livret que reçoit chaque soldat suisse lors de son entrée à l'armée est publié dans les trois langues, de même que les autres livres d'instruction. Les communications générales concernant les tirs, les exercices de répétition, etc. peuvent se faire dans les trois langues, normalement celle de la région.

Dans ce domaine, ainsi que dans celui de l'instruction, on ne peut affirmer que les minorités ne reçoivent pas les égards auxquels elles ont droit. Le fait que les Tessinois se plaignent d'un manque d'instructeurs de langue italienne est imputable, si l'on se met dans la perspective alémanique, à une insuffisance d'officiers de langue italienne.

Je m'empresse de relever et de répéter que l'armée suisse reflète la structure de la société civile. Le service militaire, quoique l'on dise, est une obligation. Les mêmes règles linguistiques que dans la vie civile sont applicables dans ce domaine ainsi que dans tout ce qui relève de l'Etat fédéral en Suisse.

B5 Langues aux échelons supérieurs de l'armée:

Avant de parler des capacités linguistiques des officiers dans l'armée, je vous rappelle que l'universitaire, l'instituteur ou l'homme d'affaires, de quelque langue maternelle qu'ils soient, connaissent au moins une autre langue sinon deux ou trois. Un certain degré d'instruction est exigé de ceux qui veulent devenir officiers. Sauf pour les six cents professionnels, la plupart des officiers font partie de l'armée à mi-temps. C'est-à-dire que les mêmes hommes qui occupent les meilleurs postes dans la vie économique, administrative ou politique sont souvent des officiers.

Je parlerai d'abord des écoles d'officiers et ensuite du corps d'officiers et de ses aspects linguistiques.

B5-1 Ecoles de sous-officiers et d'officiers:

Nous avons déjà fait remarquer que l'officier suisse n'est pas, normalement, un soldat de métier. Cependant, pour devenir officier, il doit consacrer beaucoup plus de temps au service militaire. La durée de son service annuel est plus longue, ainsi que sa carrière militaire. En effet, être officier dans l'armée suisse exige un sacrifice de temps, ce qui implique des sacrifices financiers.

D'une part devenir officier comporte un choix pour le citoyen suisse, d'autre part, les officiers doivent suivre jusqu'à une demi-année de cours spéciaux et ils sont destinés à être les 'leaders' d'une armée trilingue; pour toutes ces raisons, le régime linguistique qui leur est imposé n'est donc

pas le même que celui des soldats. La loi fédérale sur l'organisation militaire stipule qu'on peut obliger n'importe quel citoyen à occuper un poste de commandement dans l'armée. En théorie, tout citoyen peut donc être astreint à commander une unité mais, en pratique, cette règle n'a jamais été sérieusement appliquée.

Il est peu probable qu'on puisse organiser suffisamment de cours pour les sous-officiers ou officiers pour satisfaire tous les officiers aspirants de chaque groupe linguistique. Nous avons déjà fait remarquer que le nombre d'officiers de langue italienne ou française n'est pas proportionnel à la population. On peut affirmer que la rigidité alémanique n'attire pas beaucoup les Suisses latins. Le fait d'être obligés de faire en allemand (mais en bon allemand) partiellement sinon en entier leur école d'officiers serait un obstacle psychologique pour les Latins.

Tout comme aux niveaux supérieurs des autres institutions suisses fédérales, et pour des raisons semblables, la question de langues ne se pose pas, ou peut-être faudrait-il dire qu'on y trouve une proportion plus large de Suisses alémaniques. J'en fais mention ici et les raisons sont clairement exposées dans l'étude générale.

Il y a certains domaines en Suisse où le bilinguisme est un fait. Les sous-officiers doivent avoir des connaissances suffisantes d'une deuxième langue, surtout les Suisses alémaniques qui devront s'occuper des recrues romandes ou italiennes. Il

va de soi qu'en Suisse tout officier est bilingue et trilingue si son commandement l'exige. Surtout dans les unités bilingues, il y a naturellement nécessité pour les Suisses de différentes langues de communiquer entre eux en différentes langues. Un système de traduction est exclu à cause de la nature des affaires militaires. Le seul moyen sûr d'assurer cette communication nécessaire est qu'au moins tous les officiers soient bilingues. Tel est le cas en Suisse.

C La Justice militaire:

L'organisation de la justice militaire est très ancienne mais la loi actuelle ne date que de 1889.

La Suisse jouit d'une longue tradition militaire avec ses époques glorieuses (et les autres...). Ce fut le premier pays à posséder une armée permanente. Un accord de 1668 (La Défensionale de Zurich) avait prévu une armée fédérale composée de contingents de tous les cantons pour défendre l'indépendance de la patrie. Je rappelle ces faits pour faire remarquer que l'organisation d'un système de justice militaire avait donc été nécessaire. Or la tradition en Suisse voulait que les régiments s'occupent de leur propre justice suivant un code cantonal, ou bien, si le régiment était au service d'une puissance étrangère, que ce soit selon le code étranger mais avec des juges suisses du régiment.

Les principes qui gouvernent la justice militaire suisse, exception faite de la question linguistique, sont donc les suivants. Dans les limites du possible, le soldat comparaîtra

devant ses pairs, ceux de sa propre division. Dans le cas des officiers les juges devront être aussi des officiers, et le président du tribunal doit avoir au moins le même grade.

Dans le domaine des délits ou infractions punissables, le Code pénal militaire suisse présente un cas intéressant. Ce fut le premier domaine du droit, après la constitution et le droit commercial, à être unifié en Suisse. En effet, l'organisation fédérale de l'armée suisse nécessitait une unification du droit militaire. Le Code pénal militaire vit le jour plus de 50 ans avant le code pénal en Suisse. La question de délits ou d'infractions, ou des personnes sujettes au droit militaire, se complique suivant que l'armée est mobilisée ou non.

La réprimande de l'infraction est de la compétence de l'officier supérieur. Le délit ou le crime et leurs peines sont définis dans le Code. Le nombre de personnes sujettes à ces lois s'accroît pendant une période de guerre. Nous ne parlerons que des personnes qui comparaissent devant les tribunaux militaires et seulement par égard à leurs droits linguistiques.

C1 Organisation générale et composition des divers tribunaux

Avant de passer aux droits linguistiques de l'accusé et aux connaissances linguistiques exigées des juges, il faut dire quelques mots sur les différentes instances de justice.

L'organisation des tribunaux est remarquable par sa simplicité. La première instance est constituée de 12

tribunaux divisionnaires en temps de paix, de 10 tribunaux territoriaux pendant le service actif (temps de guerre, ou de mobilisation générale). Suivant que l'on comparaît devant l'un ou l'autre de ces tribunaux la question des langues se pose de façon différente. Ces deux Cours de première instance ont à leur tête un officier (le président du tribunal), qui est membre du Corps de Justice militaire, ainsi qu'un procureur et un greffier, qui font partie aussi de ce Corps. Trois officiers et trois sous-officiers ou soldats constituent le reste du tribunal. D'après Depierre,[1] les hommes choisis pour siéger aux tribunaux ou bien sont des juristes ou bien possèdent de l'expérience légale.

La composition du Tribunal fédéral militaire (aussi appelé la Cour d'Appel militaire) reflète une meilleure représentation de la profession légale. Le président doit être au moins un colonel et faire partie du Corps judiciaire. Le Conseil fédéral, qui nomme les juges, n'est pas tenu de choisir des membres du corps judiciaire, mais il doit choisir des personnes possèdant une formation juridique. Quatre autres membres et deux assistants sont nommés avec le président pour une période de trois ans. En réalité, les membres de ce tribunal, ainsi que le greffier, représentent souvent les meilleurs esprits du monde légal suisse. Les décisions de la Cour d'Appel ne peuvent prendre en considération que les faits présentés au Procès de première instance. Une cassation n'est admise qu'en cas

---

[1] R. Depierre, "Swiss Military Justice", Military Law Review, No. 21 (1963), p. 135.

d'enfreinte à la procédure, ou bien de mésinterprétation de la loi. Le tribunal peut soutenir ou casser le jugement.

Provision a été faite pour un Tribunal militaire d'exception. Mais il ne s'est jamais constitué, ce qui est en soi exceptionnel. Il est destiné à délibérer sur les délits ou les crimes commis par les officiers supérieurs, et les autres commandants d'unité, ainsi que leurs complices. La composition du tribunal respecte la règle qui veut que le soldat suisse soit jugé par ses pairs. Ce serait une violation de l'Article 4 de la Constitution suisse qui stipule que tous les suisses sont égaux devant la loi et qu'il n'y a pas de "privilégiés" etc.

Si on évite que de simples soldats ne fassent partie du tribunal c'est qu'on craint que le jugement de ces derniers ne soit faussé par le rapport de subordination qui existe entre eux et les officiers. Une autre raison, moins valable, est celle de la sécurité nationale.

Si le tribunal était constitué, il se composerait de trois colonels du Corps judiciaire et de quatre colonels, commandants de corps ou divisionnaires, assistés de deux colonels du corps de justice et de deux commandants d'unité. Lui seraient également attachés le Procureur en chef ainsi qu'un greffier. Les cas qui seraient jugés devant ce tribunal lui seraient référés par l'Assemblée fédérale.

En conclusion il faut dire quelques mots sur le Corps de Justice militaire. C'est une branche spécialisée de l'armée ayant le Procureur général à sa tête. Il est composé d'officiers-juristes qui ne sont pas des officiers professionnels. En font

partie les présidents des tribunaux divisionnaires (qui sont en même temps territoriaux), les greffiers, les procureurs et les autres officiers que j'ai mentionnés.

C2 Emploi des langues aux différentes instances:

Le problème des langues en droit militaire suisse se résoud de la même manière qu'en droit public, civil ou pénal ordinaire, à une exception près.

C2-1 Droits linguistiques de l'accusé:

Deux cas sont possibles. Si l'accusé a commis un délit dans la juridiction de sa division, il comparaîtra devant le tribunal de cette division. Pour ce qui est de la deuxième division (bilingue allemand-français) ou de la neuvième division (bilingue allemand-italien), chaque soldat comparaîtra devant un tribunal composé de membres qui sont de sa langue maternelle exclusivement. C'est donc dire que chacune de ces divisions a deux tribunaux séparés.

L'autre cas possible est celui d'un soldat qui a commis un délit à une école de recrues, ou bien dans un territoire qui n'est pas de la compétence de son tribunal divisionnaire pourvu qu'il ne soit pas attaché à une division. Dans ce cas l'accusé, s'il se trouve en région de langue étrangère, a quelques droits linguistiques fondamentaux.[1] Les principales conclusions de la défense et de l'accusation ainsi que les

---

[1] R. Depierre, op. cit., p. 139, cite Art. 156 - Loi sur l'organisation judiciaire et la procédure pénale militaire.

conclusions de l'instruction de son cas doivent lui être interprétées. Mais, comme dans bien des domaines en Suisse, la loi stipule le minimum et la pratique est beaucoup plus généreuse envers le minoritaire, quelle que soit la langue maternelle de celui-ci. La plupart du temps, le Bureau de l'administration militaire fédérale peut faire comparaître l'accusé devant un tribunal de sa propre langue.

La question linguistique ne s'est pas posée pour le tribunal militaire d'exception. Vu la nature même de cette institution, il est à croire que l'accusé serait entendu dans sa langue, mais qu'en réalité le problème de communication ne se poserait pas puisque la hiérarchie militaire est censée être trilingue.

Quant à la Cour d'Appel, les mêmes règles qui guident les autres tribunaux fédéraux y sont aussi applicables. Cette règle est simple. Le Tribunal entendra le procès dans la même langue que celle du procès de première instance. Les mêmes possibilités de traduction sont mises à la disposition de l'accusé et de sa défense.

C2-2 Connaissances linguistiques exigées des juges, du procureur, etc.

Dans les tribunaux divisionnaires qui sont de première instance, les juges, dont quelques-uns sont souvent des gens non-versés dans le droit, délibéreront dans la langue du tribunal.

A la Cour d'Appel, les cas peuvent être entendus dans

l'une ou l'autre des langues officielles suisses. Donc, de la même façon que dans les autres tribunaux fédéraux, les membres sont choisis par le Conseil fédéral afin de représenter les divers groupes linguistiques et les diverses régions du pays. Nous n'avons pas de documentation sur le Tribunal fédéral militaire. Mais il est probable que chaque juge délibère dans sa propre langue tout en possédant aussi un minimum de connaissances des deux autres langues.

Vu que le tribunal militaire d'exception n'a jamais été constitué et qu'il n'y a pas de stipulations légales quant à sa composition, il est difficile de dire comment il serait formé du point de vue linguistique. Etant donné qu'il aurait un caractère fédéral, il est probable que sa constitution ressemblerait à celle des autres tribunaux fédéraux.

C3 Publications en droit militaire:

Ces publications sont de deux genres. Toutes les lois qui définissent l'organisation militaire (y compris l'organisation de la Justice militaire, le Code pénal militaire et le Code des procédures) sont publiées dans les trois langues officielles. Je n'ai pas encore relevé la différence fondamentale qui existe entre l'organisation du droit militaire et celle du droit ordinaire en Suisse. En droit civil, public et pénal, les cantons ont gardé la liberté de légiférer en matière de procédure légale et d'organisation judiciaire. En droit militaire par contre, les cantons ne jouent aucun rôle dans l'administration de la Justice.

Les autres publications sont celles des décisions des tribunaux. A la première instance, elles paraissent uniquement dans la langue du tribunal. Au tribunal d'Appel, la pratique est exactement la même que celle des autres tribunaux fédéraux. Au tribunal fédéral suisse, ce ne sont pas toutes les décisions qui sont publiées, mais celles qui le sont paraissent en entier dans la langue de la décision, avec des résumés dans les deux autres langues.

D. Conclusions: - Quelques leçons à tirer du système suisse:

Cette esquisse du système militaire suisse est incomplète, je m'en excuse. Certains caractéristiques de l'armée suisse pourraient nous faire réfléchir. Je me réfère en particulier à l'idée des unités unilingues et aussi régionales; il ne faut pas oublier qu'à l'intérieur même de la Suisse alémanique des divergences de perspective, de religion, etc. sont assez importantes.

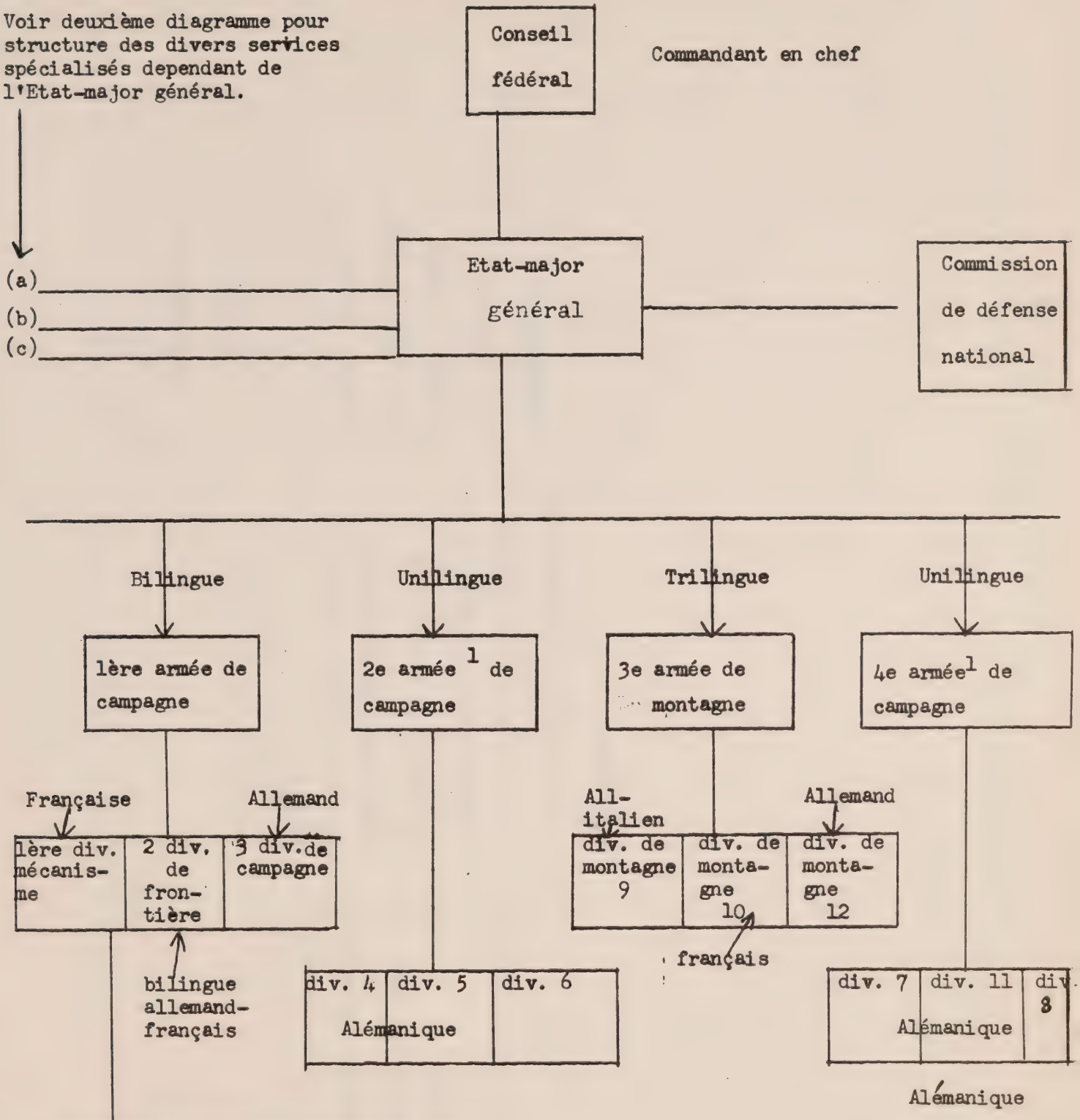
L'instruction dans une autre langue par des officiers de cette langue rend moins amère la pilule du service militaire, que les latins tendent à mépriser. L'élément psychologique est essentiel ici.

Le bi- ou trilinguisme exigé de la part des officiers pourraient choquer des esprits britanniques, mais il en résulte que la langue majoritaire ne domine pas complètement les affaires militaires.

On pourrait faire des remarques semblables quant à l'administration de la justice militaire. J'ai répété plusieurs fois que le système militaire est le reflet de la vie sociale en Suisse. Le citoyen suisse est aussi soldat; pour les uns, c'est un devoir, pour les autres, un honneur. Etre officier fait jouir de l'estime de ses concitoyens (et procure aussi des contacts professionnels fort intéressants). Il est normal que les habitudes qui gouvernent les rapports entre les groupes linguistiques dans les autres domaines de la vie sociale se transposent dans les forces armées.

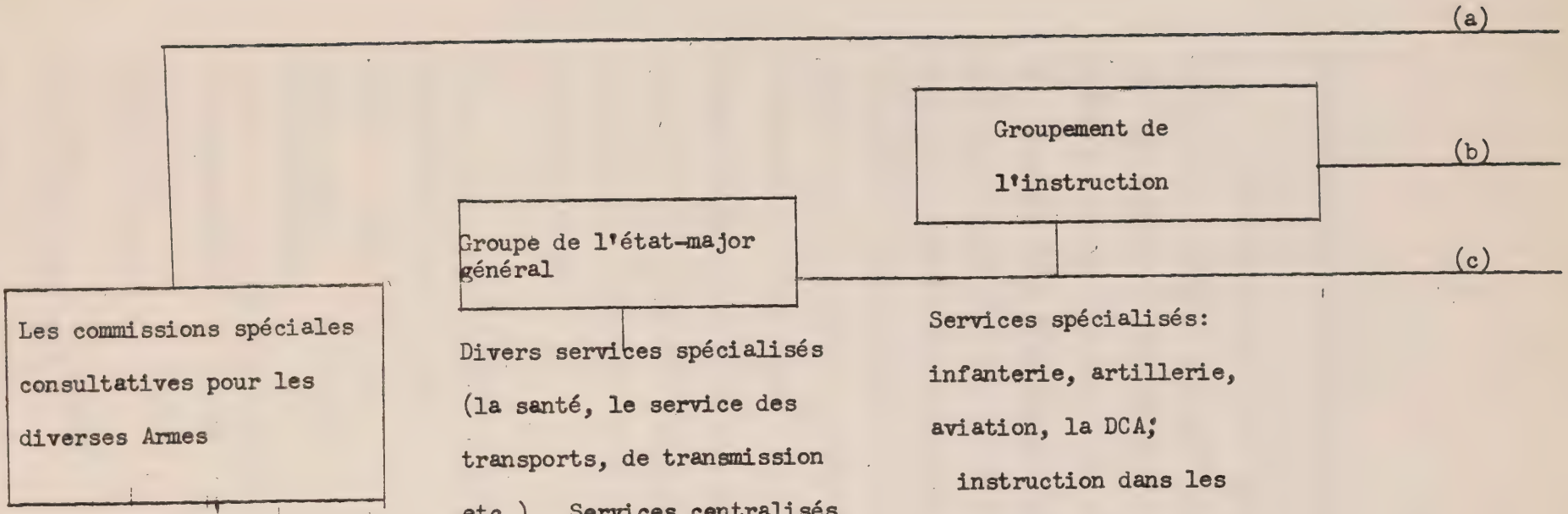
L'impression qui ressort de cette étude pourrait être trompeuse. Disons que, du point de vue des rapports linguistiques dans l'armée, les choses marchent passablement bien, exception faite de la pénurie d'officiers inférieurs latins. Cette dernière réserve nous mène au problème essentiel. On a toujours posé des questions quant à l'utilité de l'armée suisse; mais les Latins voient de moins en moins à quoi peut servir une armée ne pouvant pas contenir les puissances militaires qui existent actuellement dans le monde. Mais ce n'est pas à moi d'approfondir le problème. On se moque beaucoup de cette petite armée. Ailleurs je traiterai de son importance fondamentale pour la cohésion nationale.

ANNEXE I
Structure de l'armée suisse



1. Même structure militaire que la première armée mais de langue allemande.

B.


(a)
Groupement de l'instruction
(b)
Groupe de l'état-major général
(c)
Les commissions spéciales consultatives pour les diverses Armes
Divers services spécialisés (la santé, le service des transports, de transmission etc.). Services centralisés dont la langue prioritaire est l'allemand.
Services spécialisés: infanterie, artillerie, aviation, la DCA; instruction dans les trois langues.

ANNEXE II

Caractéristiques linguistiques du Corps d'officiers Suisses (1963)

Nous ne tiendrons compte que des officiers du Corps d'instructeurs à partir du grade de capitaine, des chefs d'armes et des officiers à partir du grade de capitaine dans ces divers armées et des officiers de l'Etat-major général. Nous n'avons pas de données pour les commandants d'unités jusqu'au régiment. La pratique veut que ces derniers soient nommés par les cantons et donc ces unités auraient des commandants de leur langue. (Toutefois une pénurie d'officiers romands et italiens a donné lieu à la nomination d'officiers alémaniques à la tête d'unités romandes et italiennes. Il va de soi que ces officiers ont des connaissances suffisantes de l'italien ou du français.) Nous avons fait un calcul rudimentaire de la proportion des différentes langues maternelles chez les divers officiers des services sus-mentionnés:

	Allemand	Français	Italien
Capitaines (186)	77%	20.9%	2.6%
Majors (199)	81%	16%	3%
Lieutenants-Colonels (102)	69.7%	21.5%	8.8%
Colonels (153)	69.7%	25.5%	5.8%
Colonels-brigadiers (36)	61.2%	33.3%	5.5%
Colonels-divisionnaires (23)	69.66%	26.0%	4.34%
Colonels-commandants de Corps (6)	83.3%	16.6%	0

Je vous rappelle que l'échantillon ne comprend que les officiers supérieurs et ne tient pas compte des officiers inférieurs. Il y a une nette prédominance d'officiers alémaniques aux rangs inférieurs. Tout officier ou sous-officier à partir du grade de sergent doit être bilingue. L'allemand doit être une de ces deux langues.

Source - Annuaire de la Confédération suisse 1963.

F - Bibliographie

Depierre, R. "Swiss Military Justice", Military Law Review, No. 21 (1963)

Hegnauer, C. Das Sprachenrecht der Schweiz. Schultess, Zurich, 1947

Kurz, H.R. "Die Sprachenfrage in unsere Armee", Der Fourrier, November, 1961

Pedrazzini, M. La Lingua italiana nel diritto federale svizzero. Pedrazzini, Locarno, 1952

Sauser-Hall, G. Guide Politique Suisse. Payot, Lausanne, 1965. 7e éd.

Annuaire de la Confédération suisse. Chancellerie fédérale, 1963

FEDERAL PUBLIC SERVICE

by

Prof. J. Meynaud

This report has been published separately

Peter Welsh

Mars 1966.

LE SYSTEME D'EDUCATION ET D'INSTRUCTION EN SUISSE

Le Système d'éducation et d'instruction en Suisse

		Page
A	Introduction	B 1
B	Structure fédérale de l'éducation suisse	B 3
B1	Les écoles primaires	B 4
B11	Financement et contrôle	B 7
B2	Les écoles secondaires	B 8
B21	Contrôle	B10
B3	L'éducation supérieure	B11
B31	Contrôle	B12
B4	Education des adultes	B14
B5	D'autres interventions fédérales dans l'éducation en Suisse	B16
B6	Ecoles privées dont la raison d'être n'est pas de répondre aux besoins des minorités religieuses ou linguistiques	B18
B7	Tableaux des systèmes scolaires dans trois cantons suisses	B19
C	Le système d'éducation suisse vu dans la perspective linguistique	B20
C1	Langue d'enseignement - La règle générale: "Territorialitätsprinzip" ou "Sprachenhoheit"	B20
C2	La situation dans les cantons bilingues - Ecoles linguistiques minoritaires	B24
C21	Le Canton de Berne	B24
C211	Les régions de langue française	B24
C212	La Commune de Bienne	B26
C213	La Commune de Berne	B27
C2131	L'école française de Berne	B28
C214	L'Université de Berne	B29
C22	Le Canton de Fribourg	B30
C221	Les régions de langue allemande (exception faite de Morat et de la ville de Fribourg)	B31
C222	La Commune de Morat	B31
C223	La Commune de Fribourg	B32
C224	L'Université de Fribourg	B33

Page

C23 Le Canton du Valais B35
C231 Les régions de langue allemande B36
C232 La Commune de Sierre B36
C233 La Commune de Sion B37

C24 Le Canton des Grisons B38
C241 Les régions rhéto-romanches B39
C242 Les Communes mixtes ou menacées B40
C243 Les Vallées italiennes B42

C25 Le régime des langues dans les Universités B42
C251 Les Universités où d'autres langues sont tolérées B43

D Le système d'éducation suisse vu dans la perspective religieuse B45

E Programmes scolaires B48

E1 Enseignement de la langue maternelle B48

E2 L'enseignement des autres langues nationales et étrangères B51
E21 Les cantons unilingues B52
E211 Les écoles primaires B52
E212 Les écoles secondaires B53
E213 Le Canton du Tessin B54

E22 Les Cantons qui ne sont pas unilingues B55
E221 Berne, Fribourg et Valais B55
E222 Les Grisons B55

E3 Les programmes et les buts de l'enseignement des langues vivantes B56

E4 La formation des professeurs de langues B60
E41 Les écoles primaires B60
E42 Les écoles secondaires inférieures B60
E43 Les écoles secondaires B60

E5 Programmes d'histoire dans les écoles suisses B61

F Problèmes spécifiques des minorités dans le domaine de l'éducation B63

G Quelques considérations personnelles et conclusions sur l'éducation en Suisse B65

Page

G1 Conclusions B66

G2 Les efforts déployés dans le système d'éducation suisse pour favoriser le bilinguisme B69

Annexes I Structures des systèmes scolaires dans les cantons de Neuchâtel, du Tessin et de Zurich B71

II Aide fédérale aux universités suisses B78

III Langues d'enseignement dans le canton des grisons B83

IV L'enseignement des langues modernes dans les écoles suisses B85

H Bibliographie B88

Le système d'éducation et d'instruction en Suisse

A- Introduction

C'est sous divers angles que nous pouvons aborder le sujet de l'éducation[1] en Suisse. L'utilité de cet essai va dépendre du genre de renseignements, modèles ou innovations que nous pourrons en tirer. C'est pourquoi la structure générale de l'éducation sera traitée brièvement, tandis que l'importance de son caractère fédéraliste sera accentuée. On parle plusieurs langues en Suisse: les langues nationales et d'autres, notamment l'anglais. Le Suisse "moyen" n'est pas polyglotte, mais le nombre de gens qui connaissent suffisemment bien une langue autre que la leur est très élevé, bien qu'il soit impossible d'en estimer le nombre. Cependant cette étude nous fera savoir dans quelle mesure le système d'éducation en Suisse permet à quelqu'un sinon de devenir parfaitement bilingue, du moins d'apprendre assez bien une deuxième ou une troisième langue. Nous verrons si le bilinguisme est encouragé ou non et si les méthodes et la durée de l'enseignement des langues permettent d'atteindre ce but.

Mais l'aspect linguistique n'est pas le seul à présenter de l'intérêt. Il existe en Suisse des différences religieuses qui n'ont pas manqué de créer des problèmes aigus dans certaines régions. Les solutions trouvées dans ces régions ainsi que les discriminations qui y subsistent nous suggèreront, peut-être, des méthodes destinées à mieux résoudre le problème des écoles

---

1. Tout au long de cette étude le terme "éducation" est employé tant pour éducation que pour instruction.

minoritaires religieuses. En effet, dans certaines régions, les minorités linguistiques coïncident avec les minorités religieuses.

Ces aspects susmentionnés sont importants mais non primordiaux. Je m'explique. Le bilinguisme contribue certes et est même essentiel à la bonne entente entre groupements ethniques, mais des tensions permanentes peuvent provenir de sources non linguistiques. Une échelle de valeurs qui varient selon les groupements ethniques sert à créer des différences et des inégalités économiques beaucoup plus sérieuses que les simples différences de langue. Certains sociologues prétendent que, depuis la période précédant la Révolution industrielle, nous nous acheminons vers une société à base culturelle industrielle où la langue n'a pas de valeur relative; cependant, les différences de langue, du moins en Europe, impliquent le plus souvent une conception différente des valeurs morales possibles. L'éducation nous forme; c'est dans ses méthodes et ses priorités que les distinctions fondamentales entre groupements ethniques peuvent se perpétuer. La faiblesse relative d'un groupement ethnique peut provenir d'une conception différente des valeurs matérielles, conception qui paraîtra dans son système d'éducation. Cette faiblesse peut aussi provenir d'une discrimination économique, qui a d'autres causes, mais peut aussi être imputée, en partie, au système d'éducation.

Ce sont quelques-uns des concepts que je tenterai d'approfondir. Abstraction faite de ces questions, la structure fédéraliste du système d'éducation suisse et les problèmes d'adaptation auxquels ce dernier doit faire face peut nous fournir quelques renseignements utiles.

Un autre point à prendre en considération est celui de la langue maternelle. Les deux plus petits groupements linguistiques en Suisse sont inquiets de l'avenir de leur langue. Avant d'assimiler une deuxième langue, les connaissances de la langue maternelle doivent être suffisantes. Je ne parle pas uniquement de l'enseignement de la langue maternelle,mais également et surtout de la possibilité de s'instruire et de se former dans cette langue.

La première partie de cet essai traitera du système suisse en général. Les deuxième et troisième parties seront consacrées aux caractéristiques linguistiques et religieuses (respectivement) du système suisse. Les programmes scolaires feront l'objet de la quatrième partie, et les problèmes actuels de l'éducation suisse celui de la cinquième partie. L'avant-dernière partie résumera les efforts positifs entrepris en Suisse pour favoriser le bilinguisme ou le trilinguisme. Mes considérations personnelles et mes conclusions termineront ce mémoire.

B- Structure fédérale de l'éducation suisse

La Suisse est un état fédératif à pouvoir central faible: tous les pouvoirs qui ne sont pas réservés à la Confédération sont du domaine des cantons. L'éducation est une composante importante de la souveraineté relative des cantons en Suisse. En Suisse cette répartition des pouvoirs a comme conséquence 25 systèmes d'éducation différents. Le système est onéreux mais nécessaire à la survie du particularisme suisse. Faisant abstraction du coût, qui est un prix assez bas pour la préservation des valeurs chères aux Suisses, le système est

admissible pourvu qu'il n'empêche pas une évolution économique normale, et surtout si les différences culturelles entre les groupements linguistiques n'empêchent pas le minimum de collaboration nécessaire pour promouvoir les intérêts communs. Cette dernière question reste toujours en suspens.

La souveraineté cantonale n'est pas absolue. Les interventions fédérales, financières et législatives,sont peu nombreuses mais dans certains domaines elles ont été déterminantes. Il existe une Ecole polytechnique fédérale dont je parlerai plus loin. Les interventions fédérales s'accroîtront au cours des prochaines années, mais les Suisses veulent s'assurer que ce rôle élargi de la Confédération se borne à l'aide financière.

Les responsabilités des cantons ne leur ont jamais permis de se passer de l'aide fédérale dans le domaine de l'éducation, que ce soit dans le domaine des construction scolaires ou celui des frais propres à l'enseignement.

B-1 Les écoles primaires

L'existence de 25 systèmes scolaires, aussi bien que d'un certain nombre d'écoles privées, ne nous empêche pas d'esquisser un modèle général de l'éducation à chaque niveau en Suisse. Les gouvernements cantonaux sont en grande partie semblables et il s'ensuit que l'organisation scolaire se ressemble dans les différents cantons, malgré une diversité apparente dans la terminologie scolaire. Un éclaircissement de cette terminologie s'impose.Les écoles primaires désigneront toute la formation obligatoire. Les écoles dans cette catégorie changent de nom suivant les cantons: Primarschule, Sekundarschule, Realschule, Oberschule, Progymnasium, Forderklassen, Mittelschule et les termes

correspondants en français et en italien. La plupart des termes sont équivoques et une explication est nécessaire. J'appellerai école "primaire" au cours de cette étude toute école dont les élèves sont âgés de moins de 15 ou 16 ans - soit les écoles que l'élève doit fréquenter pour accomplir la scolarité obligatoire qui dure normalement de 7 à 9 ans. Entre la quatrième et la septième année scolaire, les élèves doués entreront dans les écoles secondaires inférieures. Avant d'aller plus loin, il faut souligner le fait qu'une comparaisont entre le modèle suisse général et un système canadien quelconque est presque inconcevable. La semaine scolaire, les matières d'enseignement et les buts fondamentaux sont trop différents pour être propices à une comparaison utile. Cependant dans certains domaines le modèle suisse peut nous renseigner utilement.

La souveraineté des communes dans les écoles primaires est une règle générale, exception faite des cantons-villes de Genève et de Bâle-Ville et de quelques écoles qui préparent à la"maturité."[1] L'éducation et l'instruction sont réservées aux cantons, faute de mention dans la Constitution fédérale. Mais quelques articles de la Constitution fédérale et quelques lois fédérales imposent des obligations aux cantons. La plus importante de ces obligations [2]consiste pour les cantons à donner une instruction obligatoire gratuite jusqu'à l'âge de 15 ans. L'article 27 quater de la Constitution fédérale impose à la Confédération l'obligation d'accorder des subventions pour que les cantons puissent accomplir ce devoir.

1. La maturité est l'équivalent du baccalauréat français.
2. Art. 27 de la Constitution fédérale.

Des lois fédérales ont fixé ces subventions par le jeu d'une "péréquation fiscale" qui favorise les cantons montagnards et les cantons de langue italienne ou rhéto-romanche. Il existe d'autres stipulations qui feront l'objet de commentaires ultérieurs.

L'élève qui débute entre l'âge de 4 et 7 ans dans une école publique en Suisse, soit, facultativement, dans une "Kindergarten", soit à l'école primaire, pourra éventuellement choisir entre différentes formations. Pour la plupart des élèves, les premières 2 à 6 années sont semblables, l'option pour la "maturité"[1] s'opérant après cette période initiale. Ce triage précoce ne barre pas la route à une éducation supérieure pour l'élève moins doué. L'élève destiné à la maturité étudie dans un progymnase, ou collège, ou école secondaire inférieure. Les autres fréquentent l'école primaire jusqu'à l'âge de 15 ou 16 ans alors qu'il peuvent s'inscrire dans une école professionnelle ou autre; ou bien ils pourront comme beaucoup de jeunes Suisses conclure un contrat d'apprentissage qui comporte une formation complémentaire obligatoire de 3 à 4 ans. A coté des écoles du type normal, la plupart des cantons possèdent des écoles spéciales, pour les élèves qui ne peuvent suivre le chemin normal, de même que les écoles ménagères. J'en parlerai plus loin quand j'aborderai les programmes scolaires. Un tableau à la fin de l'étude montre clairement les différentes voies qu'un élève peut suivre pour obéir à la loi de l'instruction obligatoire, et les débouchés qui lui sont ouverte à l'âge de 15 ans.[2]

---

1. Voir note au bas de la page B5 .
2. Voir également Egger, E., Die Organisation des Schulwesens in der Schweiz , pp. 51-70, pour une description détaillée de la structure des écoles suisses.

B 1-1 Financement et contrôle

Reste à dire quelques mots sur l'administration des écoles et des commissions constituées pour les surveiller. Il va de soi que le régime varie d'un canton à l'autre. La plupart des cantons prévoient dans leur législation une commission scolaire et quelques-uns, une assemblée scolaire qui nomment une commission scolaire. En principe cette dernière comprend des représentants du conseil communal, du grand public et des professeurs. Les compétences de la commission sont larges mais le plus souvent le cadre du programme scolaire et la construction des bâtiments scolaires dépendent du département de l'instruction publique du canton. Les commissions sont reponsables de la nomination des professeurs, du budget scolaire, de la discipline dans l'école, etc. On peut supposer que ces commissions ont le plus grand pouvoir dans ce domaine. Le chef du département de l'instruction publique est responsable de toute l'éducation dans le canton, mais délègue de larges compétences aux commissions scolaires. Malgré ce contrôle laïque apparent, la liberté de choix de méthodes et de matière d'enseignement réservée aux maîtres est très étendue. On fait confiance à la formation du maître ainsi qu'à son intégrité. Dans plusieurs communes le renouvellement de la nomination du maître est exigé à des intervalles de 3 à 6 ans. Rare est le cas du maître qui ne voit pas prolonger son mandat. Il y a souvent un représentant des maîtres à la Commission et, pour les sujets qui les concernent, on prend leur avis en considération.

Il y a dans la plupart des cantons deux types d'administration scolaires, avons-nous dit. Au niveau communal, les commissions scolaires tirent leurs principales ressources financières des impôts communaux auxquels viennent s'ajouter des subventions cantonales et fédérales. La Confédération, pour sa part, verse des subventions au budget de roulement des écoles, alors que les cantons contribuent davantage aux frais des immeubles scolaires. Le budget cantonal prévoit une rubrique pour l'éducation qui comprend les dépenses sus-mentionnées ainsi que celles de l'éducation secondaire, et, s'il s'agit d'un canton qui possède une université, pour toutes les dépenses encourrues par celle-ci.[1] Les cantons universitaires bénéficient en plus d'une "aide technique", depuis la présente année scolaire (1965-66).

B2- Ecoles secondaires

Le terme "secondaire" est tout à fait équivoque et pourrait mener à des malentendus. En employant le mot ici je me réfère plutôt à des écoles où les études, commencées vers l'âge de 15 ou 16 ans, se terminent vers l'âge de 18 ans. Le baccalauréat ou "maturité" que reçoit l'élève suisse à 19 ou 20 ans, et qui marque la fin de ses études secondaires, vaut plus qu'une matriculation "senior", par exemple et, suivant les cantons, peut et devrait valoir un "Bachelor of Arts". Donc le terme secondaire s'emploie plutôt pour désigner un groupe d'âge et non un niveau de formation bien déterminé.

---

1. Egger, Op.cit., pp. 29-51.

A l'âge de 15 ans l'élève qui se dirige vers des études universitaires est déjà inscrit depuis 2 à 4 ans dans une école qui accélère sa formation. C'est l'un des grands mérites du système européen de trier pour trouver les plus doués, afin qu'ils ne s'enlisent pas dans la médiocrité de la masse. Certains affirment que les Européens, y compris les Suisses, accomplissent en 12 ans autant que les Nords-Américains en 16 ans avec les meilleurs élèves.

Mais la maturité n'est pas la seule voie ouverte pour ceux qui sont capables d'une formation professionnelle dans le sens large du terme. Dans la plupart des cantons un élève qui réussit à l'école primaire peut, après examen, entrer dans une école de commerce menant à un diplôme qui ouvre pas mal de portes dans l'administration et les affaires ou à la maturité qui permet l'inscription à certaines facultés d'Université. Une autre voie est celle du Technicum, qui décerne le titre d'ingénieur. Les futurs instituteurs suivront les cours de l'Ecole normale dont le programme correspond à celui de la maturité. La dernière option possible, qui est celle de la plupart des jeunes Suisses, est de conclure un contrat d'apprentissage, avec cours complémentaires obligatoires de 3 à 4 ans. L'élève de 16 ans qui a fini son école est une exception en Suisse. Ceci explique la pénurie de main d'oeuvre que connaît la Suisse depuis 80 ans, exception faite pour les années de la dépression.

Toute l'éducation incombe aux cantons suivant la Constitution fédérale. Mais à ce niveau comme dans les écoles primaires, la Confédération joue un rôle important quoique indirect. En 1867, les cantons conclurent entre eux un concordat

qui fixaient les normes pour l'admission aux études de médecine. Une partie du programme de maturité fut par conséquent uniformisée à travers les cantons. Ce concordat s'est tranformé en loi fédérale sur les maturités en 1874. Par le truchement de la profession médicale et des qualifications exigées pour entrer à l'Ecole polytechnique fédérale, la Confédération a imposé aux cantons le cadre du programme de la Maturité. En fait les normes posées sont minimes et moins élevées que celles atteintes par la plupart des cantons. L'autre intervention du fédéral au niveau de l'education secondaire touche la formation professionnelle. En accord avec les syndicats et les représentants des divers métiers, la Confédération délivre des brevets de maîtrise et de capacité dans plusieurs métiers.[1] La loi fédérale exige alors une formation professionnelle complémentaire.

B2-1 Contrôle

Les restrictions susmentionnées mises à part, les cantons sont souverains dans le domaine de l'éducation secondaire. A la section précédente j'ai traité des commissions scolaires; les écoles cantonales sont responsables à la commission scolaire cantonale, mais, comme dans le cas précédent, le directeur de l'école et ses maîtres jouissent d'une très grande liberté dans le choix des méthodes et des matières d'enseignement. Le directeur fait partie de la commission scolaire de l'école.

Les écoles secondaires ne sont pas toutes strictement cantonales. Les écoles commerciales et complémentaires sont normalement l'affaire d'une ou de plusieurs communes. Un soutien financier leur est accordé, mais, là où il y a encore des écolages,

1. Pour la formation, par exemple, du peintre, du boucher, du vendeur au détail, de l'employé de commerce, etc.

ces derniers sont plus élevés que ceux d'un gymnase. En principe, l'enseignement secondaire n'est pas gratuit, et, là où les écolages ont été supprimés, subsiste une taxe nominale d'inscription. Il est très probable qu'on supprimera d'ici quelques années tous les écolages secondaires, et, éventuellement, ceux des universités, comme c'est le cas à l'Université de Neuchâtel.

Ce sont là les faits essentiels concernant les écoles d'état primaires et secondaires.[1]

B3 — Education supérieure

"Université" en français signifie une école où l'on poursuit les Etudes supérieures. La possession d'un bachot équivaut "grosso modo" à une formation générale large et complète. L'université est une institution où l'on se spécialise.

La Suisse, pays de 5,500,000 habitants, possède huit universités et une Ecole des Hautes Etudes commerciales.[2] Celles-ci, avec les deux nouvelles universités qui ouvriront bientôt leurs portes à Lucerne et à Aarau sont de la compétence des cantons où elles sont situées. La Constitution fédérale de 1848 réserva à la Confédération le droit de créer un Institut technologique et une université fédérale. Le premier existe depuis 1854 alors que la seconde n'a pas encore vu le jour pour diverses raisons. La loi fédérale sur la santé publique, à laquelle nous avons déjà fait allusion, a amené la Confédération à jouer un rôle dans le domaine universitaire. Les maturités fédérales

1. Pour un exposé plus étendu cf. H. Kloss, op.cit., pp.56-80; et Egger, op.cit., pp. 63-74.
2. Les Universités de Genève, de Lausanne et de Neuchâtel, de langue française; les Universités de Bâle et de Zurich de langue allemande; l'Université de Berne (statut bilingue mais en pratique allemande); et l'Université de Fribourg, bilingue (français-allemand; l'Ecole de hautes études commerciales de St.-Gall, de langue allemande, et l'Ecole Polytechnique fédéral où les cours se donnent en trois langues.

servent de normes d'entrées aux Universités ainsi qu'à l'Ecole polytechnique fédérale à Zurich.

B3-1 Contrôle

Le sous-titre "contrôle" est riche de signification lorsqu'on parle des Universités. Dès leur première apparition les universités ont joué un rôle de forum de discussion et d'élaboration d'idées. L'Université modèle est un forum d'idées librement formulées, et indépendante des influences politiques, religieuses, économiques ou autres. Dans la réalité il est rare qu'une université cherche cette objectivité idéale et qu'elle joue le rôle intellectuel qu'on lui attribue. En Amérique du Nord on craint l'influence que l'Etat pourrait avoir de par une aide financière trop grande. En Europe continentale par contre les Universités sont le plus souvent étatisées. Je me hasarderai à affirmer que malgré cette dépendance étroite de l'Etat, les Universités ont gardé leur indépendance intellectuelle.

Hormis le Polytechnicum, les universités suisses sont des institutions cantonales dont les recettes proviennent des gouvernements cantonaux respectifs. Les étudiants ne payent que des sommes modiques et les Universitées ne reçoivent que des dons minimes. Il y a en fait une tendance à la suppression des écolages. Mais le soutien financier de l'Etat ne signifie pas qu'il y a ingérance de celui-ci. Chaque université possède un Sénat, composé des professeurs ordinaires et extra-ordinaires, qui est la seule autorité. Les facultés à l'intérieur de l'Université sont souveraines en matière d'enseignement. L'Etat, en pourvoyant aux besoins financiers de l'Université, garde-t-il une certaine influence dans les affaires universitaires? On peut

répliquer à cette objection en disant qu'en Suisse, la démocratie directe est très développée et que les dépenses essentielles sont l'affaire du peuple. Si le peuple, lui-même relativement bien instruit, reconnaît la valeur de l'éducation et de la liberté intellectuelle, le risque d'une propagande ou des pressions contre les universités de la part des autorités a peu de chance de réussite. Cette condition existe en Suisse et le danger d'une diffamation des activités des universitaires est minime comparé à ce qui se passe sur notre continent.

Il n'y a qu'un canton, Zurich, qui a les ressources fiscales suffisantes pour subvenir aux frais de son Université et lui aider à s'épanouir. Les exigences de la modernisation, la nécessité d'augmenter les traitements des professeurs et, au nom de la démocratisation des études, d'accorder des bourses aux étudiants, tout cela a provoqué de grandes discussions sur l'opportunité de l'aide fédérale aux Universités et, finalement, une demande d'aide fédérale de la part des cantons universitaires.

L'histoire de la Suisse moderne est celle d'un pays qui se centralise tant à cause du besoin d'élaboration de certaines politiques au niveau national que parce que les cantons ne peuvent plus accomplir efficacement les tâches qui leur sont réservées. Il s'agit de rechercher, non seulement dans l'éducation mais dans plusieurs autres domaines également, une formule fédérale où le gouvernement fédéral devient le parent qui donne l'argent à son enfant pour que ce dernier en fasse ce qui lui plaît. Cette affirmation est exagérée, mais dans le domaine universitaire les cantons universitaires et la Confédération ont trouvé une solution où la Confédération accordera une aide

"technique substantielle" pour les dépenses ordinaires et extraordinaires des universités. L'expérience sera intéressante à suivre[1] mais il est peu probable que la Confédération tente de profiter de ce levier de contrôle potentiel qu'elle vient d'acquérir. Le mécanisme d'un contrôle démocratique instruit jouera aussi au niveau national.

Le Rapport de la Commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités était présenté au gouvernement au printemps 1964. Actuellement le Département de l'Intérieur (il n'y a pas de ministère de l'Education) prépare un projet de loi dont les caractéristiques fondamentales seront les suivantes:

(a) Une aide permanente aux cantons universitaires pour leur permettre de nommer davantage de professeurs et d'assistants et d'augmenter les traitements de ceux-ci.

(b) Une aide extraordinaire signifiant une participation de la Confédération aux constructions universitaires.

(c) Un organe qui réduira au minimum l'influence que peut avoir le gouvernement central auprès des Universités.

Une revision constitutionnelle a déjà accordé à la Confédération la possibilité de participer avec les cantons universitaires aux dépenses occasionnées par des bourses estudiantines plus substantielles.[1]

B4 Education des adultes

A vrai dire il est difficile d'aborder la question de l'éducation des adultes dans une étude sur l'éducation.

---

1. Voir l'Annexe II sur l'Aide fédérale aux Universités suisses à la fin de cette section.

C'est une formation supplémentaire de caractère économique, culturel, politique ou autre. Nous savons que l'éducation d'un jeune doit le préparer à remplir ses divers rôles dans la société. Ses différentes activités sont principalement économiques mais sa formation doit également lui permettre de jouer un rôle politique efficace et d'occuper son temps de loisir intelligemment. Ce sont les buts d'une éducation mais il n'existe pas de système éducatif qui y parviennent entièrement. Il en résulte un besoin de formation supplémentaire, laquelle devient la fonction des institutions qui s'occupent de l'éducation des adultes. J'en parlerai plus en profondeur dans les essais spécialisés sur les arts et les lettres et sur les moyens de communication, et, dans cet essai même, sur l'enseignement des langues. Je me bornerai ici à une énumération des institutions d'éducation des adultes et de la matière générale de leur enseignement.

Il est presque impossible de déterminer le nombre d'adhérents aux institutions d'éducation des adultes. Il y a deux sortes d'institutions de ce genre. La première sorte offre une formation générale à quiconque et le meilleur exemple en est l'Université populaire qui existe dans la plupart des villes suisses. Le programme de cours consiste en matières académiques ordinaires. La seconde sorte est liée aux organisations spécialisées, telles que les partis politiques, l'Union des paysans, les organisation ouvrières, etc., qui désirent d'abord améliorer les connaissances politiques de leurs membres et ensuite seulement élargir leur formation générale. Plusieurs de ces associations cherchent à développer le "citoyen éclairé", formation qui comprend les intérêts qu'elles tentent de promouvoir.

Récemment toutes les associations ayant comme but la formation des adultes se sont réunies pour constituer la Ligue d'Education des adultes. La Commission suisse de l'UNESCO plaide leur cas devant le gouvernement fédéral afin d'obtenir les subventions nécessaires pour développer leurs programmes.

B5 D'autres interventions fédérales dans l'éducation en Suisse

Avant de passer aux écoles privées, j'aimerais résumer les diverses interventions faites par la Confédération. J'en ai déjà mentionné quelques-unes, mais quelques autres ont aussi leur importance.

Parmi ces interventions fédérales[1] on trouve les suivantes:

1. La subvention fédérale aux écoles primaires et la péréquation fiscale qui favorise les canton montagnards ou de langue italienne ou rhéto-romanche.

2. Les bourses d'étude.

3. L'Aide fédérale ordinaire et extraordinaire aux universités, qui débutera en 1966.

4. Un nombre de subventions à diverses sociétés dont le but est la préparation de la jeunesse au service militaire.

5. Une obligation imposée aux écoles de faire passer aux élèves une épreuve de radio-photographie pour la lutte contre le tuberculose. Cette obligation s'accompagne d'une subvention.

6. La scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 15 ans. (Art. 27 et la loi fédérale sur les fabriques).

7. La loi fédérale sur la santé publique d'où découlent les ordonnances concernant la réglementation des certificats de maturité.

8. L'Ecole polytechnique fédérale, dont l'importance est évidente.

9. Les examen des recrues de l'armée faits par les cantons en présence d'un expert fédéral mais dont les directives proviennent de la Confédération. Les normes fixées influencent indirectement la matière d'enseignement et le degré de formation atteint dans les écoles primaires.

---

1. Kloss, op.cit:, pp. 81-90.

10. Une série de lois permettant à la Confédération, en collaboration avec les différents métiers, d'accorder des certificats de maîtrise et de capacité. Les exigences sont uniformes dans le pays entier. Ces lois exigent aussi une formation théorique dans le métier ainsi que l'enseignement des branches permettant une plus large formation de l'apprenti.

11. Des subventions fédérales d'écoles suisses à l'étranger. Depuis longtemps la Suisse fournit une quote-part élevée d'émigrants. Dans la plupart des pays du monde on trouve des représentants d'entreprises suisses ou des Suisses établis dans les affaires. Malgré l'obligation de l'impôt d'exemption du service militaire , les Suisses à l'étranger maintiennent des contacts étroits avec leur patrie. Cette fidélité est encouragée de plusieurs manières, dont les subventions fédérales d'écoles suisses à l'étranger (tant par élève suisse). Ce sont normalement des écoles privées et les cours sont donnés dans la langue du pays, alors que les trois langues officielles sont des matières essentielles pour tous les élèves. Beaucoup de ces écoles offrent la maturité fédérale afin de permettre à leurs élèves de rentrer en Suisse pour faire des études universitaires.

Reste à parler d'une intervention inspirée par la Commission suisse de l'UNESCO. Vingt-six systèmes scolaires impliquent des difficultés écrasantes lorsqu'il s'agit de reconnaître un titre accordé dans un autre canton. La Confédération et la Conférence des directeurs de l'instruction publique financent un "Centre d'information en matière d'enseignement et d'éducation" à Genève dont le but est pour le moment purement d'information. Mais ceux qui s'en occupent envisagent le jour où il pourra amener une uniformisation des programmes scolaires dans tous les cantons. La migration interne en Suisse est très forte. La reconnaissance des titres et les changements fréquents d'écoles exigent que ce Centre agisse dans ce sens. Pour le moment il rend service en multipliant les contacts entre les différents cantons et en mettant une documentation utile à la disposition des cantons et du public. D'après le directeur du Centre les différences entre les canton seraient

attribuables à un manque d'information.

B6 Ecoles privées dont la raison d'être n'est pas de répondre aux besoins des minorités religieuses ou linguistiques [1]

Il est nécessaire de faire une distinction entre les écoles privées destinées aux minorités linguistiques ou religieuses et celles qui ne le sont pas, étant donné que la question des écoles minoritaires sera abordée dans les deux sections suivantes. La Suisse a été un pays pionnier dans l'instruction et dans l'éducation, d'où, l'existence actuelle d'un certain nombre d'écoles privées de divers types qui recrutent en partie des Suisses mais plus particulièrement des étrangers.

Il existe plusieurs types d'écoles privées. Les cantons ne reconnaissent pas tous le droit de fonder une école privée, ni le droit pour les parents de choisir l'école qui leur plaît. Pour les écoles primaires privées se pose la question de la surveillance officielle. En ce qui concerne les écoles dont je parle ici, les plus courantes sont les écoles secondaires ou commerciales qui délivrent des diplômes dont la valeur est discutable.

Des nombreux pensionnats qui existent, il y en a qui ne sont pas de caractère religieux et ont l'étiquette très anglo-saxonne de "finishing school". Quelques-unes de ces écoles prennent leur tâche au sérieux et donnent une formation générale mais peu approfondie. Une large part est donnée à l'enseignement des langues, surtout du français et de l'anglais.

---

1. Kloss, op. cit., pp 124-142

Dans les sections suivantes je nuancerai davantage la question des écoles privées et des règles de droit qui y sont impliquées. Les écoles dont je parle ici n'ont qu'une importance toute relative dans le système d'éducation suisse.

B7 - Tableaux des systèmes scolaires dans trois cantons suisses[1]

Les exemples choisis, les cantons de Zurich, de Neuchâtel et du Tessin, représentant les trois groupements linguistiques. Zurich est le canton le plus riche de la Suisse en chiffre absolu et relatif et présente des possibilités d'instruction très étendues. Les cantons ne peuvent pas tous offrir un éventail de choix comme à Zurich, mais ces trois exemples doivent nous donner une bonne idée du choix proposé au jeune Suisse. Il importe de remarquer que les écoles complémentaires professionnelles que les apprentis doivent fréquenter une journée par semaine signifient qu'environ 75% des jeunes gens et jeunes filles de 18 ou 19 ans reçoivent encore une formation générale.

---

1. Voir Annexe 1 à la fin de l'étude.

C. Le Système d'éducation suisse vu dans la perspective linguistique:

Cette partie traite de l'éducation du point de vue qui nous intéresse le plus au Canada. L'italien, le français, et l'allemand ont le statut de langues officielles sur le plan national tandis que le rhéto-romanche a reçu la désignation de langue "nationale" en 1938.

C1- Langue d'enseignement - La règle générale: "Territorialitätsprinzip" ou "Sprachenhoheit"

Ces deux notions sont clairement exposées dans l'étude constitutionnelle. Il suffit de constater que ce principe sacré, dont bénéficient principalement les minorités, est de nos jours généralement respecté avec une seule exception, d'ailleurs justifiée. Mais il n'en a pas toujours été ainsi. Je m'explique.

Les trois régions où le principe a été violé sont: les régions rhéto-romanches des Grisons, le Jura-Sud[1], région francophone, et le Tessin. La première, les parties rhéto-romanches des Grisons, est celle qui a subi le plus de dégats. J'en parle dans la sous-section sur les écoles aux Grisons.

---

1. Voir la sous-section sur Berne.

Lors du percement du tunnel ferroviaire sous le massif du Gotthard le gouvernement fédéral autorisa l'établissement d'écoles de langue allemande pour les enfants des employés des chemins de fer. La dernière de ces écoles disparut dans les années '20. Le Tessin ne put fournir les employés qualifiés nécessaires à l'exploitation des voies ferrées au Tessin. Les causes de cette pénurie ne nous intéressent pas pour le moment; elles font partie d'un problème plus large qui sera discuté ultérieurement et qui ressort de l'Etude historique. Je ne fais ici que constater la violation du principe et sa rectification subséquente.

Mais un cas récent illustre clairement le fonctionnement du principe. Depuis plusieurs années il existe à Zurich une école primaire de langue française dont le programme est emprunté aux écoles de France. Dans plusieurs cantons on trouve des écoles dont la langue de l'enseignement n'est pas celle de la région, mais elles sont privées et par conséquent ne sont pas de la compétence de la commune en question.

Zurich possède une très grande minorité de langue française, y compris des Français et des Suisses romands. Cette école de langue française a soumis une demande de

subvention à la commune et au canton de Zurich. Les deux autorités ont refusé la demande en invoquant le fameux principe non-écrit. Un recours en droit administratif au Tribunal cantonal, qui fut rejeté, ainsi que le soutien du jugement par le Tribunal fédéral, dont la décision fut rendue au printemps passé, confirment la validité du principe.

L'exemple de Zurich peut paraître injuste mais la règle cherche principalement à protéger la minorité. Un interlocuteur alémanique à Genève, dont les enfants ont eu beaucoup de difficultésà s'adapter dans les écoles genevoises, l'a dit très clairement. Qu'est-ce qui se passerait si les gens de langue allemande à Genève (14% de la population) demandaient et recevaient une école de langue allemande? Pourtant Genève, avec ses nombreuses organisations internationales, présente un cas semblable à celui de Berne. Je fais allusion au cas de l'école française de Berne qui aurait pu devenir un précédent. En fait Zurich est la capitale commerciale, industrielle et financière de la Suisse. Pour arriver aux échelons supérieurs dans les affaires il faut passer par Zurich. Contrairement aux Alémaniques qui émigrent en grand nombre en Romandie, les Romands tiennent peu à habiter en Suisse alémanique. L'une des raisons qui les en empêche est qu'il y a peu de possibilités pour y élever leurs enfants dans la langue

française. Je ne fais qu'effleurer ce problème, mais c'est un facteur qui joue pour la représentation relativement trop petite de la Suisse romande dans l'élite économique suisse. En conclusion de cette section on peut dire que, sauf dans les cas cités, une école ne recevra pas un sou des deniers publics si les cours ne sont pas donnés dans la langue du territoire.[1]

Toutefois, il faut dire qu'il existe une autre violation du principe. Apparemment du moins, on pourrait interpréter comme des enfreintes à la règle l'établissement de jardins d'enfants de langue italienne et l'enseignement donné partiellement en italien pendant les premières années de l'école primaire, dans les cantons de Zurich et d'Argovie entre autres. Cependant, ces cours séparés sont surtout destinés à aider les enfants des ouvriers venant d'Italie à s'adapter afin qu'ils puissent poursuivre leurs études dans les cantons en allemand aussitôt que possible.

Disons en passant que les ouvriers venant d'Italie sont très mal organisés en Suisse. Ce n'est que récemment que les syndicats suisses ont pris leur défense dans le domaine du travail. Si la minorité italienne était aussi

---

1. Pour une discussion plus approfondie voir Kloss, op.cit., pp. 134-36 et 120-4.

organisée qu'elle est nombreuse on peut croire qu'elle demanderait aux gouvernants cantonaux de subventionner des écoles dans sa langue.

C2 - La situation dans les cantons bilingues - Ecoles linguistique minoritaires

Je passe à un exposé de la situation dans les quatre cantons qui ne sont pas unilingues. Chaque région de langue minoritaire et les communes bilingues seront traitées en détail. Dans la pratique on y applique le "Territorialitätsprinzip", le critère d'application étant la commune.

C21 - Le Canton de Berne

La ville de Berne, chef-lieu du canton et ville fédérale de la Suisse, est située en territoire de langue alémanique ou majoritaire dans le canton. En tant que capitale d'un pays trilingue et d'un canton bilingue sa situation géographique pose des problèmes aigus.

C211 - Les régions de langue française

Pour le moment je tenterai d'éviter la polémique de la "question jurassienne" et je me bornerai à la situation actuelle dans le domaine de l'éducation, qui représente une amélioration substantielle de celle d'il y a 20 ans. Peut-être la présence d'un Jurassien à la tête du Département de l'Instruction publique y a-t-elle joué un rôle.

La frontière linguistique dans le canton de Berne n'a jamais été des plus stables. Les causes du mouvement ne sont pas à examiner ici mais un exemple est frappant. Un interlocuteur à Bienne m'a entretenu d'une commune de langue française qui devint alémanique et revint au français au cours de trois générations. Les Bernois ont été accusés d'avoir voulu germaniser le Jura-Sud. L'accusation est fondée, mais il y a présentement une tendance à la disparition des écoles de langue allemande et on peut dire que les villages riverains du lac de Bienne se francisent. Les agitations des Jurassiens depuis 1947 ont porté quelques fruits. L'évolution du problème jurassien étant traitée dans l'étude historique, il suffit de présenter ici les griefs dans le domaine de l'éducation qui ont reçu satisfaction au cours des derniers 15 ans. Le Territoire francophone jurassien, ainsi que la ville de Bienne, permet maintenant au Jurassien de faire toutes ses études en français, exception faite des études universitaires. L'Université de Berne n'offre pas tous les cours en français. Cependant, il y a 10 ans, le Conseil d'Etat cantonal a abrogé une stipulation voulant que tous les maîtres des écoles secondaires passent au moins quatre semestres à l'Université de Berne.

C212 - La Commune de Bienne

Cette ville a une situation unique en Suisse. Elle est peuplée de gens de langue alémanique (70%) et de gens de langue française. On pourrait dire que la frontière linguistique partage la ville, mais en réalité les deux groupes linguistiques sont très mélangés. On trouvera ailleurs un exposé plus approfondi de la situation linguistique de la ville de Bienne. L'expérience biennoise est surtout intéressante pour la Commission et l'Etude sur Ottawa en tiendra compte. Mais elle nous montre un changement radical de politique linguistique au cours d'une période de 30 ans. Au début du siècle, on concrétisa le désir des deux groupes de créer une ville bilingue (au sens étroit du terme). Presque toutes les écoles secondaires commencèrent à donner une formation bilingue complète. Parfois les deux langues étaient employées pendant certains cours, plus souvent ceux-ci étaient donnés soit dans l'une, soit dans l'autre langue. Mais dans les années '20 on commença à exprimer des critiques envers la mauvaise qualité des langues parlées à Bienne. On parlait les deux langues mais on les parlait mal toutes les deux. On a même laissé entendre que ce bilinguisme provoquait des effets psychologiques néfastes. Au début des

années '50 les anciens gymnasiens de langue maternelle française demandèrent et obtinrent un gymnase français. Depuis environ dix ans les cours à l'Ecole de Commerce sont donnés dans les deux langues, c'est-à-dire qu'un cours est donné par deux professeurs de langue différente. Il en est de même des écoles professionnelles. Comme nous avons fait remarquer dans l'Etude sur Bienne, on a opté pour deux systèmes scolaires distincts. Comme pour les Jurassiens, les Biennois de langue française n'ont pas à leur disposition toutes les facilités d'enseignement universitaire en français qu'ils pourraient désirer. Mais l'Université de Neuchâtel n'est pas éloignée et le canton de Berne accepte les certificats pédagogiques de cette Université.

C213 - La Commune de Berne:

Si cette ville n'était pas la capitale de la Suisse (on dit la ville fédérale en Suisse) et en même temps le chef-lieu du canton, la question linguistique ne se poserait point. Mais la politique fédérale veut que les minorités soient proportionnellement représentées dans l'administration fédérale, ainsi que dans les régies fédérales et dans les corporations de droit public telles que les Chemins de Fer Fédéraux et les PTT. On dit en Suisse que le Romand s'adapte difficilement à la lourdeur bernoise. Cette adaptation

est d'autant plus pénible que les possibilités d'éducation en français ont été jusqu'à récemment très onéreuses. Il existait un choix entre une école privée de langue française à Berne ou l'envoi de l'élève en Suisse romande. La plupart des Romands habitant à Berne ne tentent pas de s'assimiler à la vie alémanique. Ceci est tout à fait compréhensible étant donné que le service dans l'administration fédérale ne devrait pas exiger que le Romand abandonne ses traditions et sa langue. A la fin de son service il retourne en Suisse romande. Il ne s'agit pas d'une émigration volontaire dont le but est une amélioration matérielle du niveau de vie et où on pourrait s'attendre à un sacrifice de certaines valeurs immatérielles.

Un point mérite d'être soulevé en passant. Et Berne et Zurich possèdent des minorités considérables de langue italienne. A ma connaissance, et d'après l'avis de Pedrazzini, une demande d'établissement d'une école de langue italienne dans ces villes n'a jamais été formulée.

C2131 - L'école française de Berne

Cette école est le résultat des efforts des fonctionnaires romands à Berne. Après une longue lutte[1] la commission

---

1. Voir le rapport de Jean Meynaud sur l'Administration publique, pp. 71-80.

de l'école a réussi à se faire accorder des subventions fédérales (en raison de l'agitation des employés de langue française) et cantonales (pour les mêmes raisons). Ce qui est étonnant est le fait que la commune de Berne ait contribué, d'une manière symbolique, au Fonds de Fondation, sans qu'il y ait obligation légale ou morale pour le faire. Actuellement l'école donne des cours primaires à 300 élèves jusqu'à l'âge de 15 ans.[1] Pour poursuivre leurs études les élèves sont obligés de quitter Berne et de s'inscrire dans une école de la Suisse romande.

C214 - L'Université de Berne

Cette université est officiellement bilingue depuis 1954. Avant la reconnaissance officielle du français quelques cours avaient été donnés en français en dehors des cours de littérature ou de langue française. La règle actuelle veut qu'un cours se donne en français lorsqu'il y a un nombre d'étudiants de langue française suffisant pour l'exiger. Cette règle est applicable sans distinction à toutes les facultés mais, vu le trop petit nombre de Jurassiens répartis dans toutes les facultés, il est rare qu'on crée des chaires en langue française. Le chef de l'instruction publique du

---

1. Certains critiques de l'école soutiennent que les standards de l'école sont assez bas.

canton de Berne m'a appris qu'un certain nombre de cours sont donnés en langue italienne, surtout des cours de procédure légale tessinoise. De ce fait l'Université de Berne compte un nombre élevé d'étudiants tessinois.

La reconnaissance officielle du français permet à l'étudiant de présenter ses mémoires et de passer ses examens en français, quelle que soit la langue d'enseignement. Dans le passé et encore maintenant le choix de la langue des mémoires, des thèses ou des examens était fait au gré du professeur. Ceci veut dire que l'on accepte non seulement le français et l'allemand mais aussi l'italien.

C22 - Le Canton de Fribourg

Le français est la langue majoritaire au pays de Fribourg, la minorité allemande représentant environ un tiers de la population. La situation religieuse présente certaines difficultés, comme nous le verrons dans la partie suivante. J'aimerais exposer le régime linguistique dans les régions de langue allemande, dans les deux grandes communes sises sur la frontière linguistique, soit Fribourg et Morat, et à l'Université. Les problèmes linguistiques sont compliqués par le fait que la minorité allemande coïncide avec la minorité protestante dans certaines régions. Mais je laisse de côté la question religieuse pour éviter la confusion dans la discussion sur les questions linguistiques.

C221 - Les régions de langue allemande (exception faite de Morat et de la ville de Fribourg)

Le principe dont nous avons souvent fait mention est de nouveau la règle applicable. On emploie la langue traditionnelle de la commune et l'enseignement dans les écoles de la commune se fait dans cette langue. Ce ne sont pas toutes les communes ni toutes les régions qui peuvent offrir des cours secondaires en allemand, la population alémanique étant très dispersée. Dans ce cas, on fait appel aux écoles de langue allemande de Fribourg, qui n'est pas très éloigné. A part cette exception, d'ailleurs typique dans plusieurs régions rurales de la Suisse, les Fribourgeois de langue allemande n'ont pas fait entendre de plaintes dans le domaine des écoles.

C222 - La Commune de Morat

C'est une petite ville de 5,000 habitants, à l'intérieur du Canton de Fribourg, et sise à la frontière linguistique. La ville même est de langue alémanique (son architecture en est témoin), entourée à l'ouest d'une minorité catholique de langue française. L'église catholique est située hors des anciens murs de la ville.

La ville possède trois écoles. Il y a d'abord une école primaire, officielle, de langue alémanique et de confession réformée. Elle est à la charge de la commune, mais reçoit du canton une subvention calculée selon une échelle établie pour les différentes écoles minoritaires du canton. En fait cette subvention équivaut au soutien financier accordé aux écoles libres publiques. Il existe aussi une école primaire bilingue qui est catholique. Enfin, Morat possède une école secondaire inférieure communale de langue alémanique et de confession réformée. Elle aussi touche une subvention selon le barème établi pour les autres écoles de cette catégorie.

C223 - La Commune de Fribourg

Il existe dans la ville de Fribourg deux systèmes scolaires séparés. L'élève a donc la possibilité d'acquérir une formation dans sa langue maternelle, que ce soit le français ou l'allemand. Les parents peuvent également opter pour un enseignement dans une langue qui n'est pas celle de l'enfant. Les faibles ressources financières et la grandeur de la ville ne permettent pas l'existence de deux écoles de Commerce, de deux écoles normales ni de deux gymnases. Mais dans chacune de ces institutions les élèves de langue française ou allemande reçoivent une formation complète dans leur

langue maternelle. Les deux groupements ethniques partagent les locaux et le matériel d'enseignement. Contrairement à Bienne la division linguistique à Fribourg revêt la forme d'une division géographique et, d'après un interlocuteur fribourgeois, une division sociale. Selon lui, la basse-ville de langue allemande est peuplée par les couches inférieures de la population fribourgeoise. Remarquons que mon interlocuteur était lui-même issu d'une vieille famille patriarcale française dont les ancêtres tentèrent de germaniser la ville.

Les plaintes qui émanent de la minorité alémanique ne concernent que rarement les questions scolaires. Elles sont le plus souvent de caractère religieux, ou relatives aux rapports linguistiques entre l'Etat et l'individu.

C224 - L'Université de Fribourg

C'est officiellement une institution bilingue, bien qu'elle tire la plus grande partie de ses étudiants de la Suisse alémanique catholique et du Sud de l'Allemagne où la population est en grande partie catholique romaine. Fribourg jouit d'une renommée internationale et un grand nombre de catholiques de toutes les langues fréquentent ses cours.

L'Université tire la moitié de ses finances des quêtes annuelles dans les églises catholiques en Suisse alémanique et des dons des Suisses alémaniques. On peut donc comprendre le poids relativement fort de la langue allemande dans cette Université même si elle est l'université d'un canton qui, quoique bilingue, est de majorité et de caractère romands. Sa situation financière exige ce recours à l'appui pécuniaire alémanique, et il s'ensuit qu'une part très importante de l'activité universitaire est accordée à des études en allemand.

L'organisation linguistique de l'Université est relativement simple et n'est pas réglementée. La tradition veut que les chaires importantes soient dédoublées, ce qui est le cas habituel. Les chaires moins importantes sont assumées alternativement par un professeur de langue différente. Il arrive que l'alternance n'ait pas lieu, ce qui peut provoquer des désaccords au sein des facultés. On tente de distribuer les chaires afin qu'un étudiant puisse arriver à sa licence en prenant tous ses cours dans une seule langue s'il le veut. Par exemple, un étudiant en histoire pourra suivre ses cours d'histoire en français, ou bien des cours différents mais équivalents en langue allemande. Un étudiant peut présenter des mémoires ou des thèses dans la langue de son choix. La langue de l'examen est au

gré de l'étudiant. Il résulte de cette liberté linguistique que de nombreux séminaires sont animés dans les deux langues. Par conséquent, les professeurs et les étudiants ne peuvent se passer d'une connaissance très approfondie de la deuxième langue.

D'après mon interlocuteur, on peut dire qu'il existe à cette Université une paix linguistique relative. Quant aux contacts sociaux ou intellectuels directs entre les étudiants des deux groupes linguistiques, ils ne sont pas très courants. Chacun peut vivre et étudier entièrement dans sa langue maternelle.

L'ouverture de l'Université catholique de Lucerne provoquera peut-être une diminution du nombre d'étudiants de langue allemande.

C23 - Le Canton du Valais

Dans ce canton, 61% de la population est de langue française. Il y a des différences économiques à l'intérieur du canton et c'est la majorité de langue française qui est économiquement supérieure bien que l'histoire du canton soit celle de la domination du Haut-Valais lequel est alémanique.

Le Haut-Valais n'a jusqu'à récemment pas reçu sa part proportionnelle des possibilités d'éducation, ce qui a peut-être contribué à sa faiblesse économique. Comme à Fribourg, les problèmes religieux ont créé quelques désaccords mais une solution satisfaisante leur a été trouvée.

C231 - Les régions de langue allemande

Comme partout le "Territorialitätsprinzip" va de soi dans le Haut-Valais. Dans tous les domaines sauf deux, les Haut-Valaisans peuvent fréquenter des écoles allemandes sans se déplacer à Sierre ou à Sion. Il manque une école normale ainsi qu'un technicum dans la partie allemande du canton. Le chef de l'instruction publique du canton m'a fait remarquer qu'il n'existe aucun technicum au Valais. Dans un avenir prochain un technicum partiel ouvrira ses portes, et il y aura également un technicum du soir à Brigue. Cette lacune n'a rien de surprenant: elle indique la faiblesse économique évidente du canton dans l'économie suisse.

C232 - La Commune de Sierre[1]

Sierre est une ville bilingue (majorité française) près de la frontière linguistique. Historiquement française, une très large minorité alémanique s'y est établie pendant la

---

1. Ville de 8,700 habitants (en 1960) dont 73% de langue française;soulignons qu'en 1900 la moitié de la population parlait encore l'allemand.

domination du Haut-Valais. Au cours des derniers 150 ans, la population alémanique a décru pour se stabiliser à environ 28%.

Il existe deux systèmes scolaires parallèles et les parents peuvent choisir la langue d'instruction de leurs enfants. Sierre n'a pas d'écoles secondaires, ce qui oblige les étudiants qui veulent poursuivre des études académiques ou une formation pédagogique à se rendre au chef-lieu du canton, Sion.

C233 - La Commune de Sion[1]

L'histoire de Sion est comparable à celle de Sierre. Mais, à la population alémanique résiduelle, s'ajoute le personnel alémanique de l'administration cantonale.

Comme à Sierre, il y a des écoles primaires des deux langues. Par contre, on trouve à Sion toutes les écoles secondaires exception faite des écoles d'agriculture dont l'une est située à Viège (Haut-Valais) et l'autre à Martigny. Ces écoles secondaires sont bilingues mais fonctionnent dans les mêmes locaux. Les étudiants peuvent suivre leurs cours dans leur propre langue, et une part importante est donnée à l'étude du français dans les programmes de langue allemande.

---

1. Ville de 17,000 habitants.

En conclusion on peut dire que, vu les ressources financières faibles du canton, les chances d'éducation offertes à la minorité sont suffisantes. En fait, les plaintes sont rares.

C24 - Le canton des Grisons

C'est peut-être le plus beau des cantons suisses, mais c'est aussi l'un des plus pauvres. Malgré la situation financière défavorable de ce canton sa Constitution reconnaît trois langues officielles, d'où toutes les complications que l'on sait. Parmi celles-ci, on compte un système d'éducation qui doit s'accomoder à trois groupements linguistiques: l'allemand, l'italien et les dialectes rhéto-romanches (il y en a quatre). Je veux me limiter à une discussion des possibilités d'éducation dans les langues minoritaires, le problème rhéto-romanche faisant l'objet d'une autre étude.

Plus loin, j'avance l'opinion que l'acquisition d'une culture à base d'une langue quelconque nécessite une connaissance approfondie de cette langue. Je vous renvoie à cette discussion.[1] Les faits donnés ici à propos des écoles rhéto-romanches démontrent que ce ne seront pas les écoles qui sauveront ce groupe linguistique.

---

1. Voir la section E.

C241 - Les régions rhéto-romanches

Deux cartes ci-jointes[1] illustrent la division géographique des langues aux Grisons. Une distinction s'opère entre les communes où la langue d'instruction est le dialecte rhéto-romanche et celles où la langue d'instruction est l'allemand alors que le rhéto-romanche n'y est qu'une matière obligatoire. Les premières font l'objet de cette section.

Le canton, la Confédération et les écoles privées accomplissent beaucoup pour la préservation du rhéto-romanche. La subvention accordée aux écoles rhéto-romanches par la Confédération est même plus élevée que dans les régions de langue allemande ou française. Le canton publie des manuels dans les quatre dialectes. L'Ecole normale à Coire donne un certain nombre de cours en rhéto-romanche aux futurs instituteurs des écoles primaires. C'est le seul exemple d'une instruction secondaire en rhéto-romanche. Ayant terminé son école primaire, le jeune Rhéto-romanche ne peut poursuivre ses études ou son apprentissage qu'en allemand à Coire. La seule manière de se perfectionner dans sa langue maternelle est de le faire par ses propres moyens.

Un autre obstacle au développement du Rhéto-romanche est familier à quiconque a dû continuer ses études dans une langue étrangère à partir de l'âge de 15 ans. En effet, il

---

1. Voir les cartes à l'Annexe III à la fin de la section.

doit avoir des connaissances suffisantes de l'allemand et du dialecte alémanique pour pouvoir continuer ses études et aussi pour s'intégrer dans la vie économique du pays. Ainsi une large partie du programme scolaire est consacrée à l'étude de l'allemand.

Ceux qui veulent encourager le rhéto-romanche ne font pas assez. Bien sûr, il existe d'autres facteurs qui rendent sa survie presque utopique. Mais le domaine scolaire pourrait devenir un champ de lutte efficace.[1]

C242 - Les communes mixtes ou menacées

Ces régions sont indiquées sur la carte annexée. Les qualificatifs sont peu clairs. Ce sont des régions qui autrefois étaient de langue rhéto-romanche. Un interlocuteur vivant à l'extérieur, lui-même de langue maternelle ladine, m'a dit que la lutte était perdue dans ces communes et qu'il aurait préféré que la langue victorieuse y soit l'italien.

Pour des raisons touristiques ou économiques ces communes ont absorbé un grand nombre d'Alémaniques. Malgré le principe sacré, l'allemand s'est imposé dans les écoles au cours des derniers cent ans, le rhéto-romanche ne subsistant que comme matière obligatoire.

---

1. Pour une répartition des langues d'enseignement dans les diverses régions, voir les cartes à l'Annexe III.

La Ligue Romanche et le canton tentent actuellement par deux mesures de regagner ce terrain apparemment perdu. La première consiste en l'ouverture de "scolettas" ou jardins d'enfants où les jeunes des familles alémaniques et rhéto-romanches reçoivent leur première instruction dans l'un des dialectes rhéto-romanches. Une deuxième mesure est de donner des cours de langue rhéto-romanche aux mères alémaniques. Ces palliatifs sont de date récente; il est donc trop tôt pour voir s'ils ont porté les fruits désirés.

C243 - Les vallées italiennes

La question de la langue italienne en Suisse est traitée ailleurs. Mais la langue italienne est plus menacée dans les trois vallées italiennes qu'au Tessin.

Le Tessinois peut faire son bachot où acquérir une formation professionnelle en langue italienne. Dans les vallées grisonnes par contre, il n'y a pas d'instruction en langue italienne pour les écoliers de plus de 15 ans. Toute instruction ultérieure se fait en allemand, à Coire, avec l'italien comme branche obligatoire. Les italophones ne vont pas au Tessin continuer leurs études, d'une part à cause de l'isolement géographique, d'autre part parce qu'on n'accorde pas de bourses d'études pour poursuivre sa formation en dehors du canton.

L'Ecole normale de Coire offre un certain nombre de cours en italien. Bien que l'italien soit une langue officielle, il ne jouit pas, aux Grisons, de plus de reconnaissance que le rhéto-romanche.

Il n'est pas besoin de tirer des conclusions de ce chapitre. Les faits parlent d'eux-mêmes.

C25 - Le régime des langues dans les Universités

Je laisse de côté les Universités de Fribourg et de Berne dont j'ai déjà fait mention. Les autres sont unilingues en principe; l'Ecole polytechnique fédérale est trilingue, du fait que c'est un institut fédéral.

Aux paragraphes suivants je parlerai des Universités où le bi- ou le multilinguisme existe de fait.

C251 - Les Universités où d'autres langues sont tolérées:

Toutes les universités, y compris l'Ecole des Hautes études commerciales de St-Gall, ne tolèrent que la langue officielle de la région au niveau de la licence. Les deux exceptions à cette règle sont l'Université de Berne et l'Université de Zurich. Dans ces deux Universités, un étudiant de langue italienne peut, au gré du professeur se présenter aux examens et rédiger ses mémoires de licence en italien. D'après des renseignements recueillis au cours d'entrevues, la plupart des professeurs accordent ce droit. Quant aux thèses, les professeurs de Genève, de Berne, et de Zurich sont assez larges lorsqu'il s'agit de choisir la langue. Ils acceptent la langue maternelle plutôt que d'exiger la langue officielle de l'Université et de voir massacrer celle-ci. Quelques professeurs à Genève acceptent même des thèses en anglais. La compréhension de la deuxième langue est essentielle, quel que soit le cas. Normalement le bachot signifie une connaissance approfondie de la langue maternelle, et pour acquérir une connaissance semblable d'une autre langue, il faut un travail substantiel. Le véritable bi- ou multilinguisme est rare, et accessible uniquement aux esprits les plus brillants. Dans les autres universités

telles que Neuchâtel et Lausanne, St-Gall et Bâle, où on exige respectivement le français et l'allemand, l'étudiant de langue étrangère doit avoir recours à un traducteur pour rédiger ses thèses ou ses mémoires.

L'Ecole Polytechnique fédérale est un cas spécial. La Constitution de 1848 accorda à la Confédération le droit de fonder un Institut technologique et une Université fédérale. L'Ecole Polytechnique fédérale ouvrit ses portes en 1855. Les professeurs y sont libres de donner leurs cours dans la langue officielle qui leur plaît. Dans les branches humanitaires, on trouvera des chaires dédoublées françaises-allemandes. Mentionnons également qu'il existe une chaire d'italien destinée aux étudiants de langue italienne, laquelle, à notre connaissance,est la seule de toutes les Universités suisses. Les matières scientifiques posent un autre problème. D'abord les systèmes d'éducation alémaniques penchent vers le technologique, ce qui veut dire que le nombre de professeurs de langue française dans ces branches est à peine suffisant pour remplir les chaires des universités romandes et de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Lausanne. Cependant, malgré le fait que l'enseignement essentiel se donne en allemand, l'étudiant a le droit de se présenter aux examens et de rédiger des thèses en allemand, en français ou en italien. Mais

quiconque a fait des études spécialisées dans un langue autre que la sienne sait qu'il comprend et s'exprime mieux, pour sa spécialité, dans la langue qui a servi à sa formation.

D. Le système d'éducation suisse vu dans la perspective religieuse

Les divergences religieuses ont toujours constitué pour la Suisse un problème épineux. Ce n'est que pendant les dernières décennies et surtout pendant les dernières quinze années que les esprits se sont calmés. On ne s'étonnera donc pas d'apprendre que des difficultés de nature religieuse subsistent dans les différents systèmes scolaires. Mais l'existence de problèmes religieux en eux-mêmes ne justifie pas l'inclusion de cette discussion en tant que matière de comparaison avec le Canada.

Il y a trois cantons en Suisse où des minorités linguistiques et religieuses ont exigé des écoles minoritaires et reçu satisfaction. Il y a trois cantons (Genève, Neuchâtel et Bâle) qui n'exigent pas d'instruction religieuse dans les écoles, s'accordant ainsi avec la déclaration de la Constitution fédérale sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Plusieurs des cantons qui ont adopté une religion officielle ne reconnaissent pas les écoles minoritaires - la reconnaissance signifiant l'octroi de subventions. Ce qui est intéressant est le fait que les cantons de Berne et de Fribourg, respectivement

protestant et catholique, ont trouvé des solutions adéquates pour leurs minorités religieuses qui dans les deux cas correspondent aux minorités linguistiques.[1]

Actuellement, en Suisse, la Commission nationale pour l'Unesco mène une lutte contre les différentes formes de discrimination courantes dans les écoles suisses. Parmi celles-ci se trouvent la discrimination contre les écoles confessionnelles ou contre les possibilités d'en établir. Les deux cantons catholiques de Fribourg et du Valais ont légiféré à l'effet que, si un groupe de parents protestants, de langue française ou de langue allemande, tient à avoir une école primaire confessionnelle, le canton et la commune rembourseront en faveur de cette école tous les impôts destinés à soutenir les écoles catholiques et, de plus, participeront de la même manière aux constructions scolaires. "De facto" les minorités religieuses reçoivent les mêmes égards que la majorité catholique.

Les cantons où la religion réformée a un statut officiel n'ont pas été si bienveillants envers les minorités catholiques. Je ne citerai qu'un exemple parmi plusieurs. Les grandes villes suisses sont mélangées du point de vue religieux. Zurich par exemple possède une

1. Soit dit en passant, le Valais possède une petite minorité protestante dans le Bas-Valais. Dans les communes où il y a un nombre suffisant d'enfants protestants, l'ouverture d'une école séparée est prévue par une loi cantonale. Cette école recevra la même aide financière que celle reçue par les écoles publiques catholiques. L'exemple valaisan a inspiré la solution trouvée dans le canton de Fribourg.

minorité catholique d'environ 30 pour cent. Cette minorité a établi un système scolaire partant de l'école primaire et comprenant deux gymnases qui ont un caractère confessionel marqué. Depuis leur établissement la commune et le canton de Zurich s'obstinent à ne pas leur accorder les subventions auxquelles elles auraient droit. On peut tirer de cet exemple, et je pourrais en citer d'autres, qu'encore de nos jours la question religieuse peut se poser sans coïncider avec la question linguistique.

J'ai déjà fait allusion aux écoles privées, en indiquant que j'en reparlerais dans cette section. Il existe un grand nombre d'internats de caractère confessionnel et dont certains arrivent à des niveaux académiques très élevés. La durée de la scolarité est normalement d'une douzaine d'années, et l'instruction religieuse y est accentuée. Ces écoles sont situées dans les cantons à prédominance protestante ou catholique. Les internats catholiques, surtout ceux qui sont destinés aux jeunes gens, se trouvent sous le contrôle de diverses communautés religieuses. Quelques exemples parmi les plus connus sont Einsiedln, Disentis et St-Maurice. Du côté protestant il faut indiquer Samedan et St-Gall. Ils correspondent en grande partie aux "Public Schools" de Grande-Bretagne.

La question religieuse est subsidiaire à notre étude, mais les solutions et les malentendus qui subsistent pourraient nous donner quelques renseignements.

E - Programmes scolaires

Cette partie de l'étude est d'après moi beaucoup plus importante pour comprendre la Suisse que la partie traitant des écoles bilingues ou minoritaires.

E1 - Enseignement de la langue maternelle

Un récent article du "Globe and Mail" de Toronto a laissé entendre que les Canadiens français se soucient de la pureté de leur langue alors que les Canadiens anglo-saxons sont préoccupés par les lois sur les spiritueux et le sexe. Le cas Suisse n'est pas si ridicule, mais il offre quelques ressemblances.

> "Avant toutes choses on constate que les cantons romands sont unanimes à considérer que l'étude de la langue maternelle constitue le premier souci de l'école primaire, la mission à laquelle elle doit consacrer la majeure partie de son temps, de ses moyens et ses efforts, même si cela ne s'exprime pas toujours mathématiquement par la proportion du nombre d'heures réservées au français".[1]

C'est inutile d'en citer davantage. En général les cantons romands consacrent davantage d'heures à l'enseignement de la langue maternelle que ne le font les cantons

1. Dottrens, R. - Stage d'Etudes - organisé par la Section de l'éducation de la Commission nationale suisse pour l'Unesco. p. 13 - oct. 1957.

alémaniques. Un regard cursif sur les programmes de l'enseignement de la langue maternelle dans les écoles primaires et secondaires inférieures démontrent l'importance primordiale qu'attachent les cantons latins au français ou à l'italien. Sans doute, la Suisse alémanique est-elle défavorisée par le fait que l'enseignement du Haut-Allemand ne débute qu'à la troisième année. En fait l'enseignement se fait dans le dialecte pendant les premières trois années, alors que le bon allemand est introduit graduellement. Si l'on peut juger d'après le nombre d'heures hebdomadaires dans les écoles alémaniques et romandes, l'on constatera que l'élève romand reçoit habituellement davantage d'heures de langue maternelle que son camarade alémanique. La situation de l'élève rhéto-romanche est beaucoup moins favorable. L'enseignement de l'allemand débute très tôt et à l'âge de 14 ou 15 ans il ne reçoit plus que 2 ou 3 heures hebdomadaires de langue maternelle. Au Tessin et dans les vallées italiennes des Grisons, l'accentuation de l'enseignement de la langue maternelle est semblable à celle du français en Suisse romande.

Même en Suisse alémanique on trouve qu'une connaissance approfondie de la langue maternelle instaure le respect de la langue et facilite l'assimilation d'une autre langue. Le résultat contraire est aussi possible; l'élève peut se faire l'idée que sa langue est la meilleure et il ne se donnera pas de peine avec une autre. Ou bien l'élève ou un peuple de langue minoritaire, se sentant menacés, ne se soumettront pas aux exigences économiques de la deuxième langue (majoritaire). C'est-à-dire que le refus du Romand d'apprendre l'allemand créera un plafond dans son activité économique.

Le Suisse allemand s'attache moins à sa langue maternelle. Pour lui la connaissance d'une autre (ou d'autres) langue (s) représente un atout économique. Ce n'est pas la valeur intrinsèque de la deuxième langue qui compte. Il est plus polyglotte que le Romand. Le Romand et l'Italien craignent l'influence alémanique et le Romand attachera une grande importance à sa langue. Ceci contribue à renforcer la capacité assimilatrice des Romands face à une forte migration alémanique.

E2 - L'enseignement des autres langues nationales et étrangères.[1]

Cette section nous intéresse parce qu'elle explique comment les Suisses, avec quatre langues, arrivent à communiquer entre eux. Le nombre d'heures de cours en soi ne nous dit presque rien du nombre de gens qui arrivent à assimiler une deuxième langue. Quiconque a suivi 6 ou 7 heures hebdomadaires de français dans les écoles d'Ontario sait que d'autres facteurs jouent un rôle. Le statut d'égalité conféré à la deuxième ou à la troisième langue officielle implique pour les cantons un enseignement plus poussé de cette (ces) deuxième et/ou troisième langue (s). En outre la Suisse est pleinement intégrée dans le commerce mondial. Sans lui, elle ne peut survivre, et,

---

1. Voir tableaux à la fin de cette section, "Enseignement des langues dans les écoles suisses" à l'Annexe IV.

parmi les autres langues mondiales, l'anglais reçoit une place privilégiée dans les programmes scolaires suisses.

E21 - Les cantons unilingues.

E211 - Ecoles primaires

Par écoles primaires j'entends les écoles qui couvrent la scolarité obligatoire - soit jusqu'à l'âge de 15 ans. Dans les écoles primaires de certains cantons unilingues, l'enseignement de la deuxième langue débute à la septième année d'études. Dans certains cantons il est donné facultativement à partir de la sixième année. Il s'avère que la plupart des élèves suivent cet enseignement bien qu'il ne soit pas obligatoire parmi les cantons unilingues, sauf dans les cantons de Genève, Neuchâtel, Bâle-Campagne et Zurich. La durée de cet enseignement est de 3 à 5 heures par semaine.

Les élèves destinés à poursuivre des études secondaires quittent l'école primaire à l'âge de 11-13 ans pour s'inscrire à une école secondaire supérieure. Les écoles sedondaires inférieures sont plus exigeantes envers l'élève que les écoles primaires, non seulement pour la durée, mais aussi pour le genre d'études linguistiques (plus littéraires). Dès la première année de l'école secondaire (5 à 7e année d'études), l'élève

doit suivre de trois à six heures d'enseignement dans la deuxième langue. En plus la plupart des cantons offrent de 2 à 3 heures hebdomadaires facultatives d'anglais ou d'italien pendant deux ou trois ans d'école secondaire inférieure.

Le résultat en est qu'une grande partie des jeunes Suisses ont suivi ou subi un minimum de trois ans d'une deuxième langue avant l'âge de 15 ans. Selon le directeur du Centre de renseignements de Genève, au moins 75 % des élèves suisses de 15 ans ont reçu de deux à trois ans d'enseignement d'une deuxième langue.

E212 - Ecoles secondaires

Ainsi que nous le savons déjà, les possibilités d'études secondaires en Suisse sont assez larges. L'étudiant qui vise à faire des études universitaires doit passer une maturité dont il existe quatre genres. Les types A & B, qui sont littéraires, exigent une étude de la deuxième langue, et le programme comporte autant d'heures de celle-ci que de la langue maternelle. La troisième langue officielle, ou l'anglais, ou l'espagnol, sont des matières facultatives. Les maturités C, et celles de caractère cantonal, sont plutôt orientées vers l'étude des langues. La deuxième et la troisième langues officielles sont obligatoires. Dans les écoles françaises

et alémaniques, l'anglais peut remplacer l'italien. Trois heures hebdomadaires au minimum leur sont consacrées.

Les écoles professionnelles, du type complémentaire professionnel ou technicum offrent des cours facultatifs de langues. Les connaissances d'anglais et d'allemand seront indispensables aux élèves sortant de ces institutions. Ceux qui travaillent dans la Suisse de nos jours auront également besoin de l'italien. On accentue nécessairement le côté technique des langues dans ces diverses institutions.

E213 - Canton du Tessin

Parmi les cantons qui sont officiellement unilingues, le Tessin est un cas exceptionnel puisque les Tessinois se passent difficilement des deux autres langues officielles. On peut affirmer que l'italien est la langue minoritaire de la Suisse.

A l'école primaire, l'étude du français (la commune peut choisir entre le français et l'allemand mais opte normalement pour le français) est obligatoire dès la septième année et l'allemand est facultatif. Que la troisième langue soit obligatoire ou non, un Tessinois peut difficilement se passer de l'allemand.

Les programmes de langues vivantes sont semblables à ceux des autres cantons unilingues.

E22 - Les cantons qui ne sont pas unilingues

Je grouperai les cantons de Berne, de Fribourg et du Valais qui ont des minorités françaises dans le premier cas et alémaniques dans les deux derniers cas. Le Canton des Grisons est un cas exceptionnel et sera traité à part.

E221 - Berne, Fribourg et Valais

Dans les écoles primaires, l'étude de la deuxième langue est obligatoire dès la septième année (facultative dès la sixième) dans le canton de Berne, et facultative dans les deux autres cantons. Aux écoles secondaires inférieures, la deuxième langue est obligatoire dès la septième année dans le Valais, la sixième année à Fribourg et la cinquième année dans le canton de Berne. Aux niveaux supérieurs,les programmes de langues modernes sont semblables à ceux des autres cantons suisses.

E222 - Les Grisons

C'est un pays qui est officiellement trilingue. Le programme de langues dans la partie alémanique du canton ne pose pas de problèmes; il ressemble à celui des autres cantons suisses. Il est à noter que l'étude de l'italien n'est pas obligatoire, et que la possibilité

d'étudier le rhéto-romanche n'existe pas dans les parties alémaniques ou italienne du canton.

Les régions romanches et italiennes présentent un autre problème. Tout l'enseignement suivi à partir de l'âge de 15 ans est en allemand. Dans les écoles rhéto-romanches, l'allemand est donné dès la cinquième année et, dans la dernière année, plus d'heures seront consacrées à l'allemand qu'au rhéto-romanche en tant qu'étude de langue, alors que l'instruction dans les autres branches continuent à se faire en rhéto-romanche. Les exigences de la loi sont moins rigides à l'égard des Italiens. Mais la loi sur les programmes scolaires déclarent que l'élève doit pouvoir, à l'âge de 15 ans, suivre un enseignement secondaire ou une formation professionnelle en langue allemande. Les écoles sont libres de choisir le programme et la durée d'enseignement qui leur permettent d'atteindre ce but.

E3 - <u>Les programmes et les buts de l'enseignement des langues vivantes</u>

En principe, il existe deux genres de programmes. L'un est destiné à l'élève qui ne pourra plus, après l'âge de 15 ans, recevoir de l'instruction dans une langue étrangère. L'autre veut donner une formation plus large à l'élève qui va étudier la langue jusqu'à l'âge de 18-20 ans alors qu'il s'inscrira à l'Université.

Pour définir le but et le contenu de deux de ces programmes je me bornerai à citer les buts posés dans quelques programmes scolaires suisses. La citation semble assez claire pour se passer d'explication:

"L'élève doit être capable de parler couramment la langue française; il doit posséder un vocabulaire approfondi et impeccable, aussi bien par écrit qu'oralement; une connaissance approfondie de la grammaire est exigée. L'élève doit pouvoir s'exprimer clairement, oralement comme par écrit. Etude de quelques-uns des auteurs les plus importants du 17e - 20e siècles, examen de leur position dans l'histoire de la littérature et de la culture." [1] Mais les buts et les programmes varient d'une école à une autre. Je vous cite les exigences requises des candidats à la Maturité fédérale en ce qui a trait à la deuxième langue officielle (Ce sont des exigences minimales): "Connaissance précise de la grammaire et des règles principales du language moderne. Maniement aisé de la langue parlée, prononciation correcte et conforme aux lois de la phonétique. Expliquer un texte au point de vue de la langue et du contenu et le traduire correctement dans la langue maternelle. Traduire par écrit un texte de la langue maternelle dans l'autre langue nationale. Connaître à fond au moins trois

---

1. Humanistischen Gymnasium, programme d'étude du français cité par Egger, Enquête sur l'enseignement des langues modernes en Suisse, - p. 6.

oeuvres littéraires de valeur, de trois périodes différentes de la littérature, rendre compte de leurs rapports avec leurs auteurs et les situer dans leur époque. Les candidats seront interrogés dans la langue sur laquelle porte l'examen."[1]

Les écoles primaires par contre n'exigent pas ces connaissances littéraires de la langue. Elles cherchent plutôt à donner à l'élève des connaissances pratiques de la deuxième langue. De même les études linguistiques, qui sont facultatives dans les écoles professionnelles, ont un caractère plus pratique et cherchent à donner à l'élève un outil qui lui sera valable dans sa carrière.

Avant de passer à la formation des professeurs de langues, quelques remarques de caractère général s'imposent. Les remarques proviennent d'un rapport de la Société suisse de professeurs de l'enseignement secondaire.

La première constatation est que le but avoué d'une connaissance pratique de la deuxième langue à l'âge de 15 ans est rarement atteint, sauf dans les régions italiennes et rhéto-romanches. La Société doute

---

1. Egger, op. cit., p. 7.

de la possibilité de parvenir à faire de jeunes bilingues des élèves alémaniques ou romands. En plus, le Romand n'est pas tellement intéressé à apprendre l'allemand.

J'aimerais discuter des méthodes employées dans l'enseignement des langues en Suisse, mais elles sont si nombreuses que je devrais y consacrer une étude entière. Ces méthodes varient d'une école à une autre et l'on cherche toujours à en trouver de meilleures. La méthode directe est peu employée, le nombre d'heures étant insuffisant. Le but final semble être une maîtrise complète de la langue, une connaissance suffisante pour comprendre la structure de la langue et en avoir un usage pratique. Pour l'étude des langues on cherche aussi, et surtout aux niveaux inférieurs, à faire connaître à l'élève la civilisation qui est à la base de cette langue. En somme les buts avoués sont louables, mais les résultats finals sont loin du mythe du Suisse bi- ou trilingue. De tous côtés on se rend compte de l'importance de la deuxième ou la troisième langue, non seulement pour son utilité pratique mais aussi comme moyen de communiquer avec ses compatriotes et aussi avec l'étranger. La réussite de l'assimilation d'une autre langue dépend autant de la qualité du maître que des programmes et des méthodes théoriques.

E4 - La Formation des professeurs de langues

E41 - Les écoles primaires

La formation linguistique des professeurs de langues varient suivant les niveaux scolaires. Au niveau primaire, le maître doit s'occuper de toutes les branches et sa formation dans la deuxième langues est équivalente à celle qui est donnée aux détenteurs de de la maturité.

E42 - Ecoles secondaires inférieures

Les maîtres des écoles secondaires inférieures ont suivi trois à quatre semestres d'études linguistiques et pédagogiques dans une Université et ont aussi fait un stage dans un pays où la langue qu'ils apprennent est parlée. Ceci est facile dans le cas du français ou de l'allemand, moins pour l'anglais.

E43 - Ecoles secondaires

C'est au niveau secondaire que les exigences sont les plus grandes. En plus de la formation habituelle d'un maître de gymnase (Licence ou plus - plus une année d'études pédagogiques) le futur professeur de langues doit faire un stage d'au moins six mois, dans un pays de cette langue afin de maîtriser la

langue en question. Seul le canton de Berne exige que les professeurs d'allemand au Jura et de français dans la partie alémanique du canton soient de cette langue maternelle. Il arrive souvent que la langue étrangère soit donnée par un professeur de cette langue, mais ce n'est pas la règle dans tous les cantons.

Actuellement la Suisse connaît une pénurie grave d'enseignants à tous les niveaux (en grande partie à cause de traitements inadéquats) et il est rare que les professeurs de langues possèdent la compétence que l'on désire en temps normal.

E5 - Programmes d'histoire dans les écoles suisses

De nouveau je me mets à discuter d'un domaine où je suis à peine qualifié. Mais personnellement j'attache une très grande importance au rôle que joue l'étude de l'histoire, et surtout en Suisse. Plusieurs interlocuteurs m'ont conseillé de faire une étude des programmes d'histoire dans les diverses parties de la Suisse. Avant la première guerre mondiale, les trois parties de la Suisse étaient attirées par les trois grandes cultures dont elles sont issues. Il en a résulté une assimilation partielle de l'histoire de l'Italie, de la France et de l'Allemagne. Cet attachement trop fort à l'étranger était en partie imputable au contenu des programmes d'histoire dans les écoles. De nos jours ce n'est plus le cas.

L'enseignement de l'histoire peut être plusieurs choses différentes: une formation de l'esprit, une leçon de jugement, l'inculcation d'un attachement à son pays, l'illustration d'une idée. L'essence de la Suisse est sa diversité. Les différences sont beaucoup plus grandes que celles de religion, de langue, ou de situation économique. Les perspectives varient surtout entre groupes alémaniques et latins. Les programmes d'histoire, surtout aux niveaux inférieurs sont très différents, mais ils ont quelque chose de commun. La plupart des programmes cherchent à incarner chez l'enfant un amour de son pays (le canton ou la ville) et par là un amour de cette idée abstraite, sa patrie. Les critiques de l'enseignement de l'histoire aimerait que l'élève voit mieux comment les divers différends entre Suisses ont été solutionnés, parfois militairement mais le plus souvent par des moyens pacifiques. L'existence de la Suisse est un compromis; des problèmes se posent perpétuellement et ils doivent être résolus si le pays veut survivre. La plupart des cantons s'attaquent à l'enseignement de l'histoire dans cette perspective. Les Suisses eux-mêmes jugent que l'histoire enseignée est trop étroite, que pas assez de place n'est donnée aux grands évènements internationaux et à l'histoire universelle. Peu importe que l'accent

soit mis sur l'histoire militaire, politique, culturelle ou sociale, bien que certaines perspectives soient préférables à d'autres. Je trouve qu'elle est louable en soi cette approche qui part de l'histoire locale avec l'aide de la géographie et arrive à cette idée abstraite qu'est l'histoire suisse (l'histoire de 25 pays et de la façon dont ils se sont entendus, pour ensuite se confédérer).

F- Problèmes spécifiques des minorités dans le domaine de l'éducation

La Suisse romande, bien que relativement moins forte que la Suisse alémanique dans le domaine économique, ne rencontre pas dans le domaine de l'éducation de problèmes qu'elle ne peut surmonter. Cependant son infériorité économique est peut-être imputable à son système d'éducaton. J'enttraiterai à la section suivante.

Les deux autres minorités, au contraire, sont menacées et la faute est en partie attribuable au système scolaire. Je parlerai d'abord de la Suisse italienne.

Bien que renforcée par la culture italienne, le Tessin n'y retourne que rarement. La rupture provoquée par la période fasciste a été plus ou moins définitive. En tout cas, on dit que la capitale du Tessin n'est

plus Milan mais Zurich qui est la plus grande ville tessinoise. Son système scolaire est complet, sauf qu'il n'existe pas d'université, bien qu'on ait parlé d'établir une université fédérale au Tessin dans les années '20. Le Suisse italien doit assimiler l'allemand et le français et parfois l'anglais s'il veut atteindre une situation économique satisfaisante.[1] Il faut attribuer en grande partie aux causes économiques la faiblesse de la situation de la langue italienne. Et une culture vivante à base d'une langue, même avec des subventions considérables pour défendre l'"italianità", est difficile à promouvoir sans la base économique essentielle. Le départ massif des meilleurs esprits vers la Suisse alémanique n'est pas pour favoriser la situation tessinoise. Les vallées italiennes des Grisons sont dans une situation pire encore car elles sont trop petites et éloignées pour permettre l'établissement d'un enseignement secondaire.

La situation du rhéto-romanche est précaire. Tout ce qu'on a dit à propos de la Suisse italienne est aussi applicable au théto-romanche qui, en outre, est pour ainsi dire une langue morte en dehors de la Suisse. Il est difficile pour une élève de 15 ans d'apprécier une

1. L'allemand est indispensable dans les affaires et dans les professions libérales, même si l'on poursuit sa carrière au Tessin. L'industrie touristique exige la connaissance des trois langues sus-mentionnées.

langue qui n'a aucune valeur fonctionnelle, surtout s'il doit continuer ses études ou faire carrière dans une langue qui ne s'apparente pas trop à la sienne.

Dans le domaine de l'éducation le but n'est pas atteint, malgré l'aide financière, en ce qui concerne les langues italienne et rhéto-romanche. Je suis peut-être pessimiste, mais mon pessimisme provient d'interlocuteurs qui sont bien placés pour juger de la situation véritable.

G - Quelques considérations personnelles et conclusions sur l'éducation en Suisse

Dans une étude ultérieure je mettrai en lumière la faiblesse économique relative de la Suisse romande. On peut, d'après moi, imputer deux des causes de cette faiblesse au système d'éducation de la Suisse romande.

Malgré l'influence grandissante d'une civilisation de technocrates et l'échelle de valeurs essentiellement matérielles qu'elle implique, il subsiste dans certaines régions, surtout les régions de langue latine, une conception différente, plus spirituelle de la vie. Parmi autres choses, on attache une très grande importance à la langue, et la culture s'érige à partir de celle-ci. Les fins sont moins matérielles que celles de la civilisation anglo-saxonne ou alémanique par

exemple. On s'étonne en Europe de la rapidité de l'industrialisation allemande du siècle dernier ainsi que de la reconstruction d'après-guerre.

Après une étude des programmes scolaires suisses, et après ma propre expérience comme professeur dans deux écoles romandes, ce qui me frappe en Suisse c'est que la formation de l'enfant part de la langue et se fonde sur elle. Les buts subsidiaires d'une éducation, soit la préparation économique, ont une moindre importance. Aussi, la Suisse romande étant minoritaire, évite-t-elle autant qu'elle le peut le contact avec la Suisse alémanique. Ceci pourrait être imputable à une aversion naturelle envers l'allemand, mais on n'arrive pas dans les écoles romandes à créer le désir de se mettre en contact avec la Suisse alémanique. La capacité d'assimilation a été maintes fois mise à l'épreuve et le Romand, vu sa formation excellente dans sa langue maternelle ne risque rien des contacts avec les Alémaniques et pourrait sans danger essayer de communiquer en allemand.

G1 - Conclusions

Abstraction faite de la question linguistique, nous pouvons tirer plusieurs leçons du système suisse. Il est douteux cependant que des Canadiens puissent se

rendre compte que l'étranger peut leur apporter des enseignements.

Depuis son entrée à l'école jusqu'à sa sortie on endoctrine l'élève suisse avec la valeur réelle d'une formation intellectuelle en soi et non seulement comme moyen d'atteindre une fin économique. Le respect qu'accorde la population entière à la nécessité et à la valeur d'une formation facilite le travail de l'élève et du maître. Le jeune Suisse apprend très tôt à connaître son petit pays et sa propre langue. L'étude de son pays et d'autres langues lui démontrent comment il diffère de son voisin cantonal, même s'il est de même langue, mais le but de cette illustration est de lui montrer comment la patrie devint un lien entre les divers groupements et comment l'existence même de la patrie sert à protéger ces différences. On lui inculgue les idéaux spirituels qu'incarne la Suisse. La connaissance des langues le prépare non seulement à comprendre les différences qui existent entre les différents groupes mais surtout à respecter celles-ci.

Un autre facteur contribue à l'entente linguistique entre les divers groupes ethniques en Suisse. L'exiguïté du territoire, et une grande migration interne, ainsi que le manque de barrières naturelles entre les deux

principales régions linguistiques, mettent les Suisses en contact quotidien les uns avec les autres. Il est possible, soit par des voyages, soit par la présence d'éléments d'autres langues, d'absorber l'influence de l'autre langue. En d'autres mots il est facile de passer d'une zone linguistique à une autre.

Du point de vue strictement canadien, les méthodes et la durée de l'enseignement des langues peuvent nous aider. Mais c'est davantage les buts finals de la connaissance des langues qui sont instructifs. La formation des professeurs de langues est prise au sérieux, alors qu'il est difficile de soutenir la même chose au Canada. Les droits et encouragements accordés aux groupes minoritaires en Suisse pourraient trouver leur application dans notre propre pays.

Aucune de ces conclusions n'est très concrète, bien que des applications pourraient en être faites. Le problème est beaucoup plus grave chez nous. La volonté de changer les attitudes doit émaner d'en haut tandis que, là-bas, la situation actuelle est le résultat d'une longue évolution. On pourrait presque avancer que la question ethnique ne s'y est jamais vraiment posée. Mais comment veut-on transformer nos futures générations si les générations actuelles n'y ont pas intérêt.

G2 - Les efforts positifs déployés dans le système d'éducation suisse pour favoriser le bilinguisme

Je dirais que les Suisses, et surtout ceux qui s'occupent de l'enseignement des langues, ne croient pas que le bilinguisme parfait soit possible pour tout le monde. Bien que les directives gouvernant l'enseignement des langues, définissent les fins comme une connaissance pratique de la langue, il est rare que tous les professeurs tentent sérieusement d'atteindre ce but. Je me bornerai à citer quelques traits su système suisse qui peuvent favoriser l'assimilation d'une deuxième langue:

1. L'instauration de l'idée de la valeur que représente la connaissance d'une deuxième langue.

2. L'âge relativement jeune pour commencer l'étude d'une deuxième langue (vers 13 ans).

3. La très grande liberté accordée aux maîtres dans le choix des méthodes et à l'intérieur de la matière.

4. L'accentuation mise sur l'utilité pratique de la deuxième langue autant que sur les valeurs intrinsèques de celle-ci.

5. Le désir en Suisse d'avoir un professeur dont la langue maternelle est celle qu'il enseigne. Ceci n'est pas le cas pour tous les cantons cependant.

6. Les possibilités offertes aux étudiants pour aller passer une année dans le pays où se parle la langue qu'ils apprennent par exemple la "Welschlandjahr" qui est familière à plusieurs Suisses alémaniques.

7. Les cours facultatifs de langues offerts par toutes les écoles professionnelles.

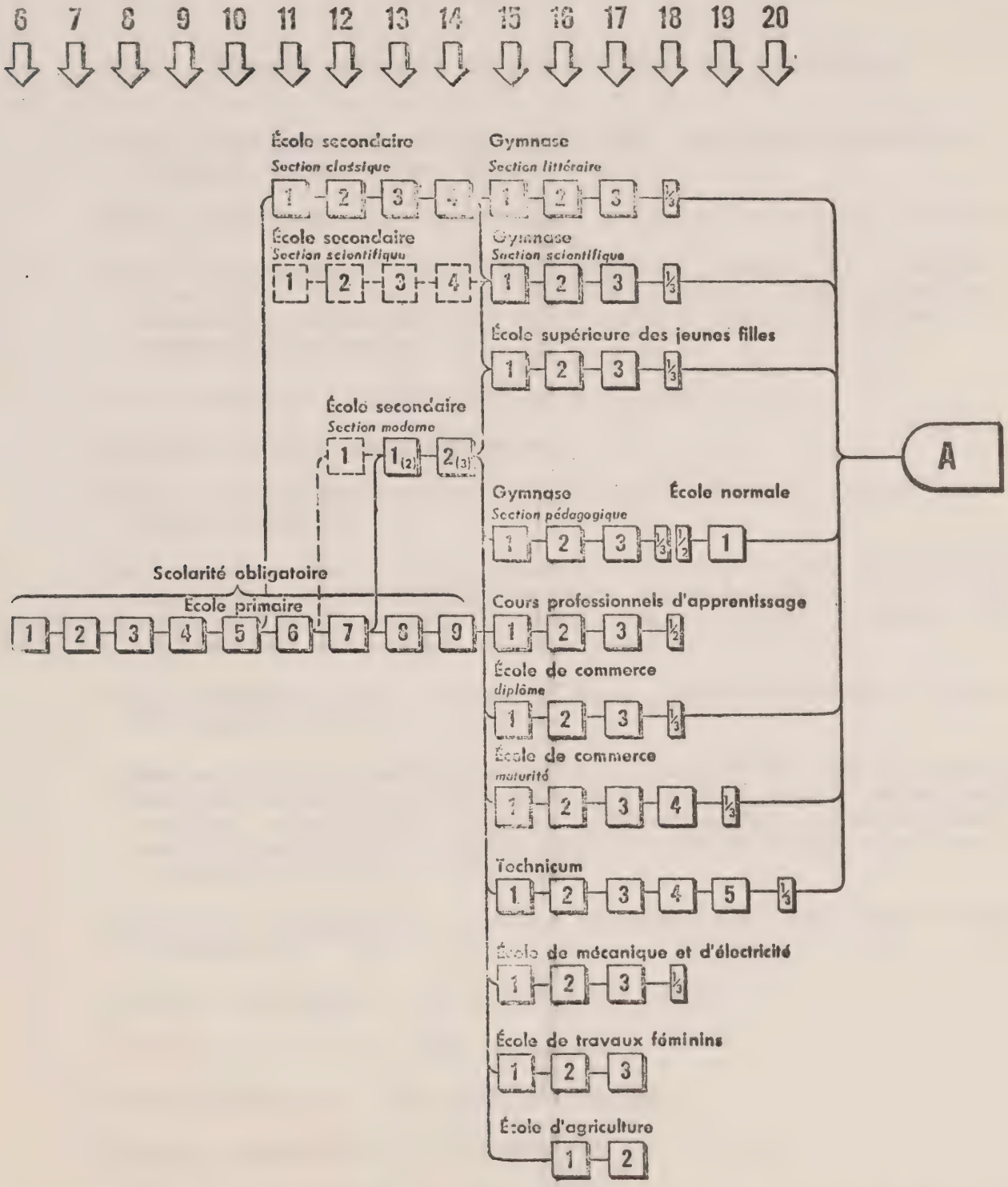
8. Même dans les régions apparemment éloignées des frontières linguistiques, le caractère sérieux de l'enseignement des langues.

9. Le haut niveau de l'enseignement du français donné à la majorité alémanique, ce qui perment à la minorité romande de vivre dans la plupart des grands centres alémaniques sans devoir posséder des connaissances très approfondies de l'allemand. Aspect négatif de la situation suisse peut-être mais qui démontre la volonté des Suisses alémaniques de s'accommoder aux minorités.

Mais comme j'ai déjà soutenu, ces conclusions ne mèneraient au Canada qu'à l'adoption de quelques palliatifs. L'esprit tolérant et bienveillant du Suisse envers celui qui parle une autre langue que la sienne ne peut être imposé par la législation.

Annexe I

STRUCTURE DU SYSTEME SCOLAIRE DANS LE CANTON DE NEUCHATEL



Source: World Survey of Education, (vol. III, Secondary Education), Paris, 1961, p. 1055.

Pour un glossaire, voir la page suivante.

Structure du système scolaire dans le canton de Neuchâtel

GLOSSAIRE

NOTE: Classes shown in dotted outline are projected.

cours professionnels d'apprentissage: part-time vocational training schools for apprentices.

école d'agriculture: vocational training school of agriculture.

école de commerce: vocational secondary school of commerce offering a diploma course (4 years), and a course for the commercial maturité certificate which admits to higher commercial education.

école normale: teacher training school.

école primaire: primary school.

école de travaux féminins: vocational training school of home economics.

école secondaire: lower general secondary school with section classique, comprising obligatory study of Latin, and Greek as an option; and section moderne without Latin or Greek. It is proposed to introduce a section scientifique.

école supérieure des jeunes filles: general secondary school for girls.

gymnase: upper general secondary school organized in three sections, section littéraire, emphasizing classical and literary studies, section scientifique, emphasizing scientific studies, and section pédagogique, preparing for professional training as a teacher.

scolarité obligatoire: period of compulsory full-time school attendance.

section classique: see école secondaire.

section littéraire: see gymnase.

section moderne: see école secondaire.

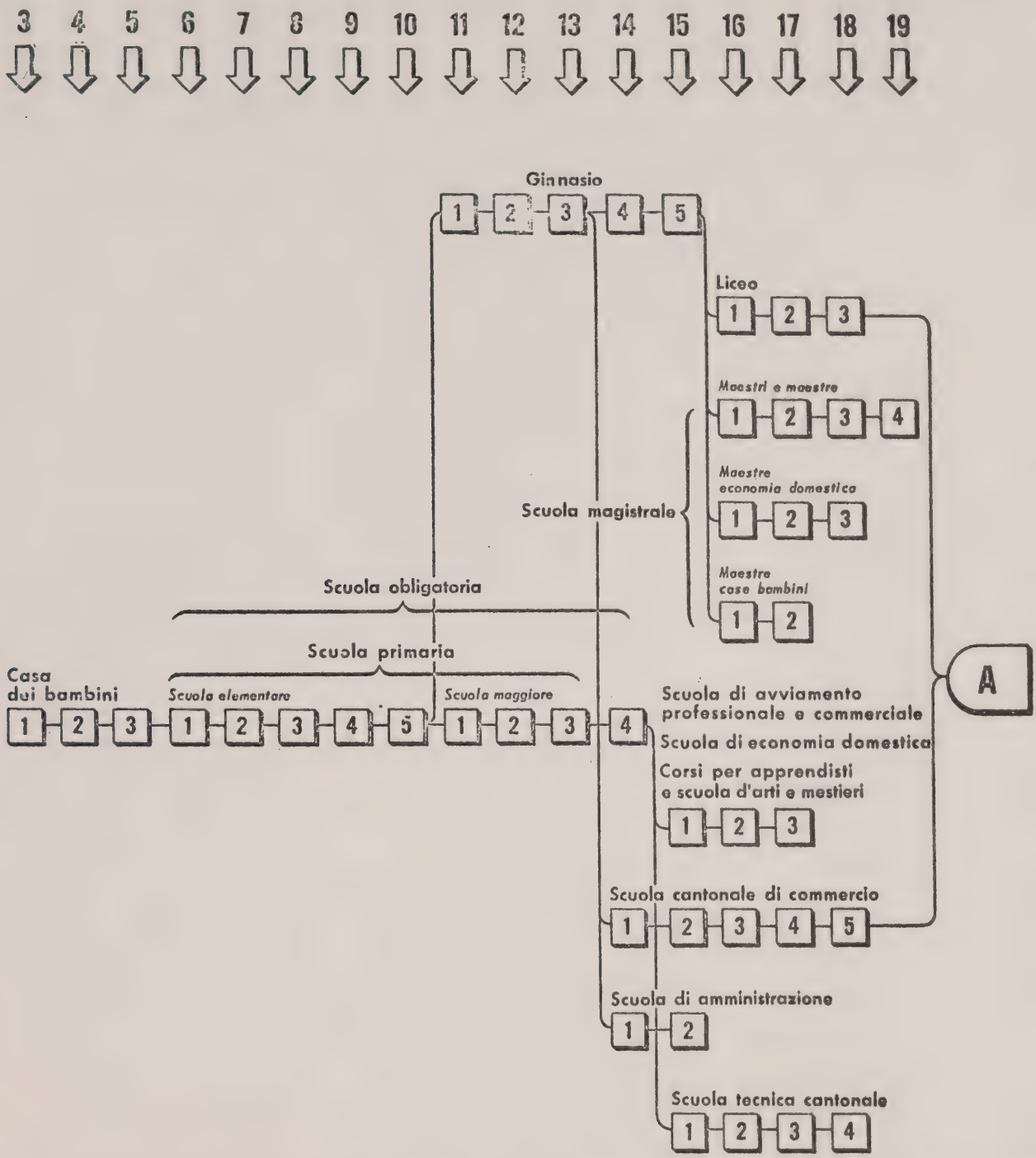
section pédagogique: see gymnase.

section scientifique: see gymnase.

technicum: vocational secondary school of industrial arts, including a section for the training of technicians, a section for the training of skilled workers, and an art school.

HIGHER EDUCATION - A. University of Neuchâtel and various specialized institutes.

STRUCTURE DU SYSTEME SCOLAIRE DANS LE CANTON DE TICINO



Source: World Survey of Education, (vol. III, Secondary Education), Paris, 1961, p. 1057.

Pour un glossaire, voir la page suivante.

Structure du système scholaire dans le canton de Ticino

GLOSSAIRE

casa dei bambini: pre-primary school.

corsi per apprendisti: vocational training courses for apprentices.

ginnasio: general secondary school.

liceo: upper general secondary school.

scuola d'arti e mestieri: vocational training school of crafts and trades.

scuola di amministrazione: vocational secondary school linked with scuola cantonale di commercio and preparing for clerical careers in administration.

scuola cantonale di commercio: cantonal vocational secondary school of commerce.

scuola di avviamento professionale e commerciale: primary continuation school emphasizing pre-vocational training for industrial or commercial work.

scuola di economia domestica: primary continuation school with course emphasizing home economics.

scuola elementare: see scuola primaria.

scuola maggiore: see scuola primaria.

scuola obbligatoria: period of compulsory full-time school attendance.

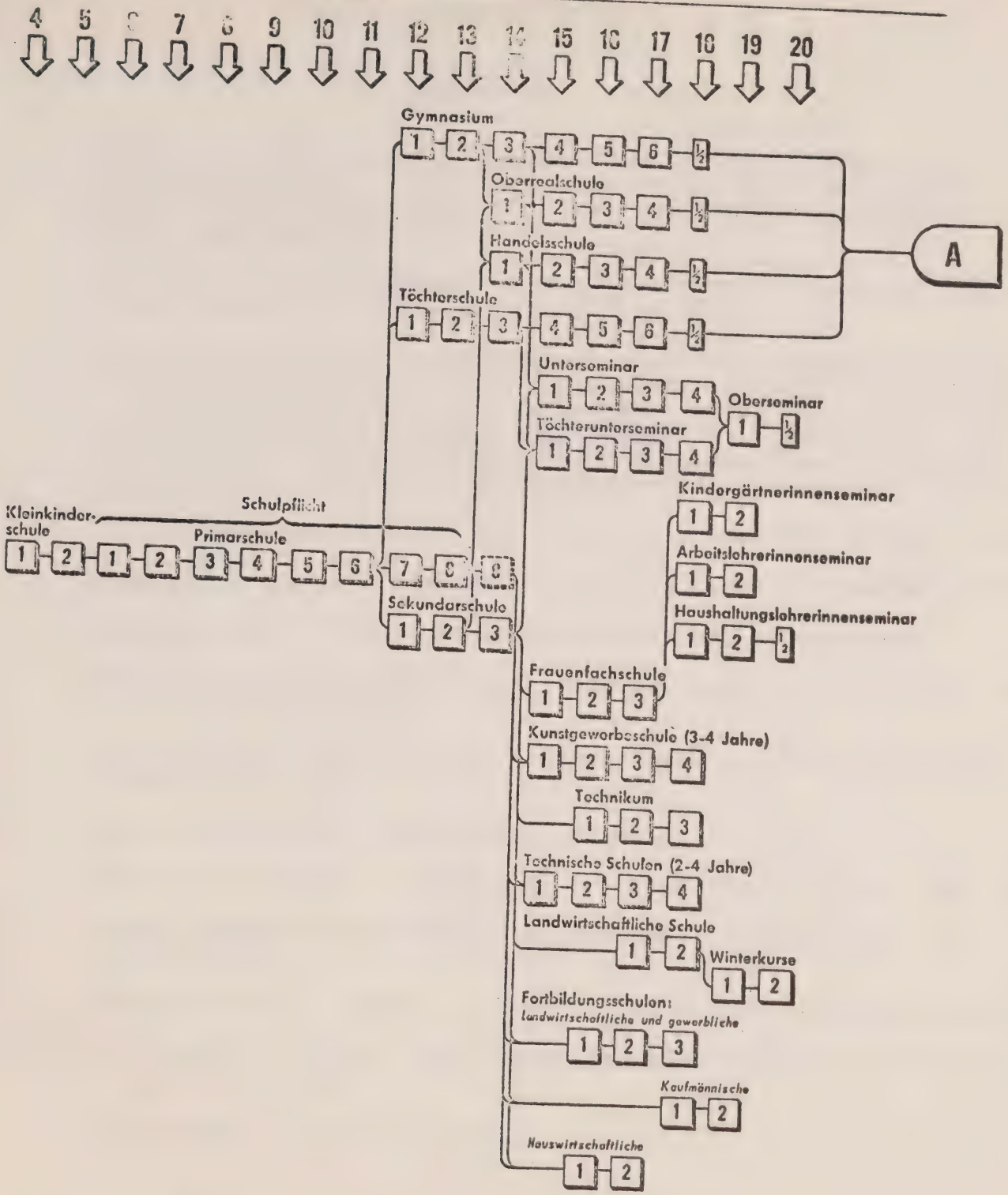
scuola primaria: primary school, comprising a lower (elementary) stage (scuola elementare) and upper stage (scuola maggiore).

scuola magistrale: teacher training school for men and women primary school teachers (maestri e maestre). Separate sections or institutions train home economics mistresses (maestre economia domestica) and infant school mistresses (maestre casa bambini).

scuola tecnica cantonale: cantonal vocational (technical) secondary school.

A. Higher education

STRUCTURE DU SYSTEME SCOLAIRE DANS LE CANTON DE ZURICH



Source: World Survey of Education, (vol. III, Secondary Education), Paris, 1961, p. 1059.

Pour un glossaire, voir la page suivante.

Structure du système scolaire dans le canton de Zurich

GLOSSAIRE

NOTE. Not shown in the diagram is the College of Music (Musikhochschule), a private institution which has various teacher-training sections e.g. for school singing, school music, eurhythmics, etc.

Arbeitslehrerinnenseminar: specialized teacher training school for teachers in trade schools for girls.

Fortbildungsschulen (complementary vocational schools): part-time vocational training schools, attendance at which is compulsory for young people not in a full-time school at secondary level; they are grouped in three main categories--agricultural and industrial (landwirtschaftliche und gewerbliche), commercial (kaufmännische), and home economics (hauswirtschaftliche) schools.

Frauenfachschule: vocational training school for women's trades.

Gymnasium: general secondary school of classical academic type.

Handelsschule: vocational secondary school of commerce.

Haushaltunglehrerinnenseminar: teacher training school for home economics mistresses.

Kindergärtnerinnenseminar: teacher training school for kindergarten mistresses.

Kleinkinderschule: pre-primary school.

Kunstgewerbeschule: vocational training school of arts and crafts.

landwirtschaftliche Schule: vocational training school of agriculture.

Oberrealschule: general secondary school with scientific course.

Oberseminar: upper stage (professional training) at teacher training school.

Primarschule: primary school.

Schulpflicht: period of compulsory full-time school attendance.

Sekundarschule (upper primary school): school providing course at lower secondary level but forming part of the primary school system.

Technikum: vocational (technical) secondary school.

technische Schulen (2-4 Jahre): vocational (technical) training schools with various courses (2 to 4 years' duration).

Töchterschule: general secondary school for girls.

Töchterunterseminar: lower stage (general secondary studies) in girls' teacher training school.

Unterseminar: lower stage (general secondary studies) in teacher training school.

A. University or polytechnic.

Aide fédérale aux Universités suisses:

En 1962, le Département fédéral de l'Intérieur nomma une Commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités. Huit professeurs sous la présidence de M. Labhardt de l'Université de Neuchâtel présentèrent leur rapport, le 29 juin 1964.

A plusieurs reprises depuis 1888 une ou plusieurs universités avaient prié la Confédération de subvenir à leurs besoins financiers. A chaque reprise l'Assemblée fédérale rejeta la demande en invoquant que les cantons devaient rester souverains en matière universitaire. Toutefois, en 1952, l'institution du Fond national suisse de recherche scientifique devait soulager en partie, le poids de la recherche dans les Universités. Or, ces fonds n'ont pas été répartis d'une manière égale. La constitution de la commission, dont nous allons résumer les conclusions, fut l'aboutissement d'une motion déposée au Conseil national en 1960, qui fut transformée en postulat et adoptée à unanimité. Signalons que la Confédération avait déjà reçu la compétence de fournir une aide aux universités cantonales en 1874, mais qu'elle ne s'en était jamais servie.

Voici en quelques mots les conclusions de la Commission et ce qu'elle recommande:

1. Sauf pour l'Ecole Polytechnique fédérale, les universités cantonales ne peuvent subvenir aux besoins financiers de leur développement dans

les domaines suivants:

a) Les "auditoires" sont bondés.

b) Les participants aux séminaires et aux travaux pratiques sont trop nombreux.

c) Les professeurs dans toutes les universités ne sont pas rémunérés suivant les niveaux courants dans l'économie privée. Dans certaines universités les traitements sont lamentablement misérables.

d) Les traitements des assistants et autres enseignants sont insuffisants.

e) Les installations techniques pour l'enseignement et pour la recherche (Laboratoires, bibliothèques etc.) sont inadéquats.

2. La Commission recommande les mesures suivantes:

a) Une aide permanente aux universités afin de leur permettre d'améliorer leurs installationsà tous les points de vue, et d'accueillir un plus grand nombre d'étudiants.

b) Une augmentation générale et immédiate des traitements des professeurs afin que leur rémunération corresponde à celle touchée pour une formation et responsabilité

semblables dans l'économie privée. La création de nouvelles chaires ainsi que de plusieurs postes d'assistants-professeurs afin d'organiser sur une base raisonable les travaux de séminaire etc.

Cette aide prendrait deux formes à savoir:

a) Des subsides de gestion qui varieraient entre 50% et 80% de toutes les dépenses supplémentaires destinées aux traitements: ceci afin d'encourager les cantons à augmenter leursdépenses en faveur de l'université. Cette aide serait permanente et automatique.

b) Des subsides de construction qui seraient attribués de cas en cas et dont le montant serait de 60% à 80% du devis,le terrain non-compris. L'échelonnement du taux dépend de la capacité financière universitaire du canton. Le contrôle fédéral serait plus actif dans ce domaine afin de faire respecter certains critères que nous énumérons ci-après.

Cette aide devait débuter en 1965, à un niveau d'environ Sfr. 80,000,000 sur des dépenses totales de Sfr. 250,000,000. En 1975, cette aide doit atteindre la moitié des dépenses prévues de 800,000,000 (Sfr. de 1964); un pro-

gramme intérimaire commencera cette année pendant qu'on met au point les détails de l'organisation juridique qui régira la distribution de l'aide. La Commission recommande que les cinq conditions suivantes soient respectées:

1. L'aide fédérale exige des bases légales durables. On est en train de préparer une loi fédérale.
2. La souveraineté des cantons en matière universitaire doit être sauvegardée.
3. La Confédération doit tenir compte du principe de l'autonomie des universités.
4. La procédure doit être simple et sûre, ce qui veut dire que les Universités sauront exactement la somme qu'elles pourront toucher.
5. Le régime prévu devra contribuer à favoriser la collaboration universitaire. L'enseignement supérieur intéresse toute la nation et ne doit point comporter de gaspillage.

L'aide doit soulager le fardeau financier des huit cantons qui entretiennent des universités pour le compte de la Confédération. De même l'aide adoptera la péréquation financière afin de favoriser les cantons universitaires à ressources financières faibles.

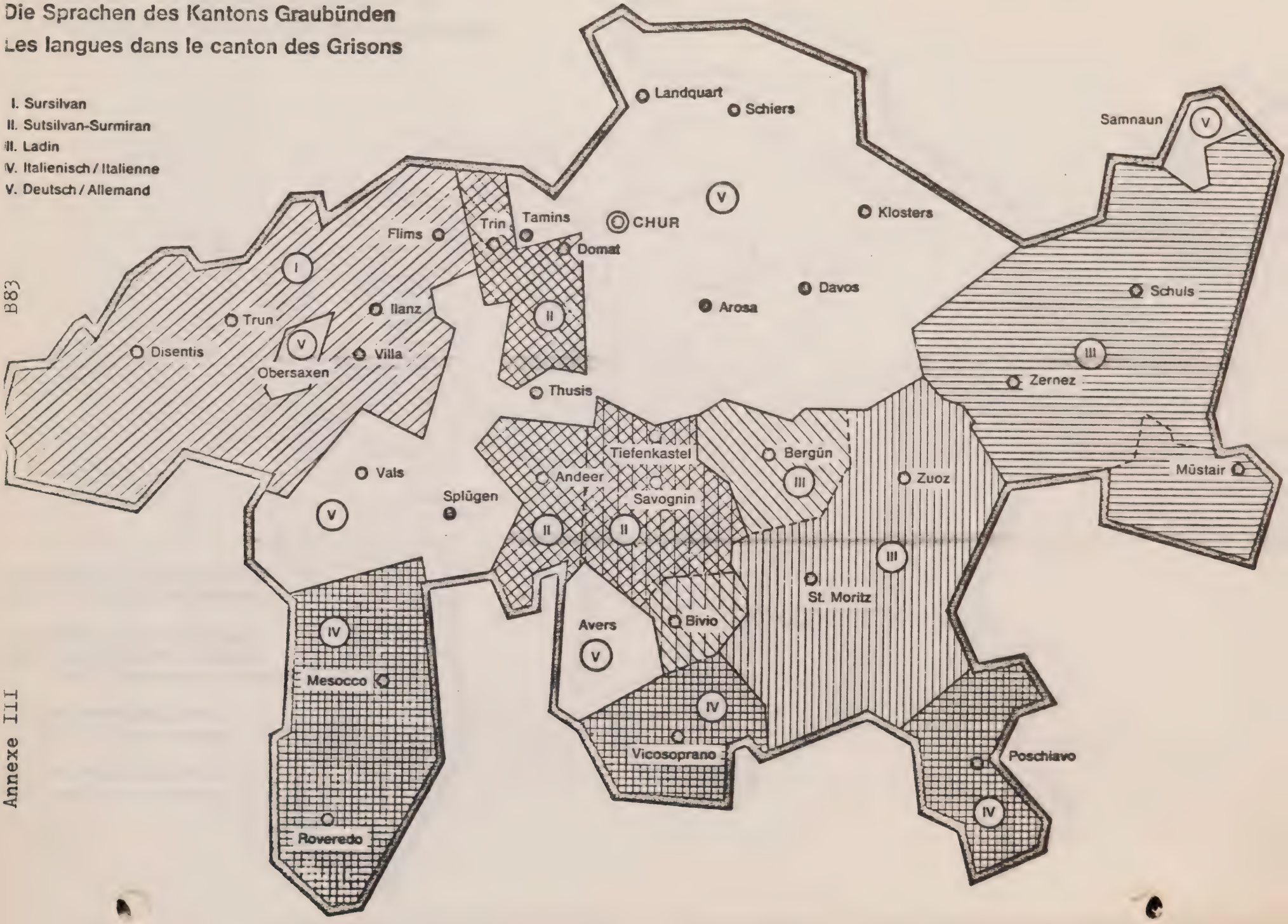
Le 8 décembre 1963, le peuple et les cantons suisses adoptèrent une revision constitutionelle qui introduisit dans la Constitution un article (art. 27 quater) autorisant la

Confédération à octroyer aux cantons universitaires des subventions pour des bourses estudiantines. Depuis lors l'Assemblée fédérale a adopté une loi qui prévoit la participation de la Confédération avec les cantons pour accroître le nombre et le montant des bourses accordées aux étudiants dans les écoles supérieures. Cette loi ainsi que la loi sur l'aïde directe, prévoit que les cantons doivent débourser davantage pour les bourses et que les subsides fédéraux viendront s'ajouter aux fonds cantonaux.

Encore une fois les cantons se sont avérés être incapables de soutenir une activité dont le développement et l'épanouissement sont essentiels à l'amélioration du bien-être de la nation suisse.

Die Sprachen des Kantons Graubünden
Les langues dans le canton des Grisons

I. Sursilvan
II. Sutsilvan-Surmiran
III. Ladin
IV. Italienisch / Italienne
V. Deutsch / Allemand



B84

Die Sprachen in den Schulen Graubündens
Les langues d'école dans le canton des Grisons

ANNEXE IV

Enseignement des langues dans les écoles suisses

Ecoles primaires — On parle d'année scolaire

	Début et durée dans langue	Pour langue étrangère oblig. ou fac.
Zurich	7e - 9e	oblig.
Berne	7e - 9e	oblig.
Lucerne	7e - 9e	fac.
Uri	* [1]	*
Schwytz	7e - 9e	fac.
Obwald	*	*
Nidwald	*	*
Glarus	*	*
Zoug	7e - 9e	fac.
Fribourg	6e - 9e	fac.
Soleure	7e - 9e	fac.
Bâle-ville	6e - 9e	fac.
Bâle-campagne	6½e - 9e	oblig.
Schaffhouse	*	*
Appenzell AR	7e - 9e	fac.
Appenzell IR	*	*
St-Gall	7e - 9e	fac.
Grisons	Allemand dans les écoles non -alémaniques dès la cinquième année.	
Argovie	*	*
Thurgovie	7e - 9e	fac.
Tessin	7e - 9e	oblig. [2]
Vaud	9e -	fac.
Valais	7e - 9e	fac.
Neuchâtel	6e - 9e	oblig.
Genève	7e - 9e	oblig.

1. " * " - nous n'avons pas de documentation sur la pratique dans ces cantons; il est possible que la deuxième langue n'y soit pas donnée.
2. Français ou allemand selon le choix de la commune.

Enseignement des langues dans les écoles secondaires inférieures dans les cantons alémaniques[1]

	Année scolaire Fr. Oblig.	Heures par sem.	Facultatif Italien année sco.	Heures par semaine
Zurich	7-9	5-6	9	3
Berne	5-9	5	8-9	2
Lucerne	7-8	3	-	-
Uri	7-9	3-5	7-8	2-3
Obwald	7-8	5	-	-
Nidwald	7-8	3	-	-
Schwytz	7-9	4	7-9	2
Glarus	7-9	5-6	9	2-3
Zoug	7-8	4	-	-
Fribourg	6-8	5	-	-
Soleure				
a) Sekundarschulen	6-8	4		
b) Bezirkschulen	6-8	5	6-7	3
Bâle-Ville				
a) Knabensekunderschulen	5-9	5	9	3
b) Madchensekundarschulen	5-11	3-4	9-11	2-3
Bâle-Campagne	7-9	6	8-9	2
Schaffhouse	7-9	4-6	-	-
Appenzell AR	7-9	4-5	9	3
Appenzell IR	7-8	5	-	-
St-Gall	7-9	4-5	8-9	3

1. Nous n'avons pas de données sur les écoles de langue française, mais nous pouvons affirmer que l'enseignement de l'allemand débute en même temps (et comporte un nombre égal d'heures) que celui des écoles alémaniques en ce qui concerne le français.

	Année scolaire fr. oblig. .	Heures par sem.	Facultatif Italien année sco.	Heures par semaines
Grisons				
Ecoles All. et it.	7-9	4-5	9 [1]	2
Ecoles rom.	7-9	4	-	-
Argovie				
Sekundarschulen	6-8	5	-	-
Bezirkschulen	6-9	4	8-9	2
Thurgovie	7-9	4-5	9	2

1. Ecoles alémaniques.

H. Bibliographie

Annuaire statistique suisse.
Editions Birkhäuser, Bâle, 1963

Brooks, R.C. — Civic Training in Switzerland. University of Chicago Press, Chicago, 1930

Centre d'information en matière d'enseignement et d'éducation.
Enseignement des langues modernes dans les écoles suisses. Genève, 1965

Commission nationale suisse pour l'UNESCO
Stage d'Etudes sur les programmes scolaires. Freidorf-Muttenz, octobre 1957

Commission nationale suisse pour l'UNESCO
Programmes et manuels d'histoire. Freidorf-Muttenz, avril 1957

Egger, E. — Die Organisation des Schulwesens in der Schweiz. Archiv für das Schweizerische Unterrichtswesen, Frauenfeld, 1964

Erwachsenbildung in der Schweiz.
Artemis Verlag, Zurich, 1955

Kloss, H. — Formen der Schulverwaltung in der Schweiz. Polygraphischer Verlag A.G., Zurich, 1964

Lehrplan für Bündner Primar- und Sekundarschulen, 1960

Lehrplan für das Gymnasium und die Oberrealschule der Bündner Kantonschule, 1960

Pedrazzini, M. — La Lingua italiana nel diritto federale svizzero. Pedrazzini, Locarno, 1952

Plan d'études pour les écoles françaises du Canton de Berne.
Chancellerie cantonale, Berne, 1949

Pro Helvetia Foundation — Swiss Schools. Zurich, 1962

Rapport de la Commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités.
Département fédérale de l'intérieur, Berne, 1964

Rickover, H.G. — Why Their Schools Are Better Than Ours. Little, Brown, Boston, 1962

UNESCO — World Survey of Education, Vol. III: Secondary Education. UNESCO, Paris, 1961

Peter Welsh
Février 1966

CONSTITUTION FEDERALE DE LA SUISSE

Constitution fédérale de la Suisse

			Page
A	Introduction et bref aperçu historique de la Constitution fédérale de la Suisse		C4
	A-1	Caractéristiques générales de la Constitution fédérale: Egalités de cantons - garantie fédérale de leurs constitutions	C5
A	Répartition des compétences entre les cantons et la Confédération		C6
	B-1	Les domaines exclusifs de la Confédération	C9
	B-2	Pouvoirs concurrents	C14
	B-3	Pouvoirs fiscaux dans la Confédération	C19
	B-3-1	Principaux impôts de la Confédération	C21
	B-3-2	Pouvoirs fiscaux cantonaux	C21
	B-3-3	La péréquation fiscale entre la Confédération et les cantons et entre les cantons	C22
	B-4	Principales compétences cantonales eu égard aux exigences d'un fédéralisme véritable	C24
	B-4-1	Langues cantonales ou "Sprachenhoheit"	C25
	B-4-2	Education	C27
	B-4-3	La culture et la religion	C28
	B-4-4	Procédure légale et organisation judiciaire	C31
	B-4-5	Conclusions sur les compétences politiques	C32
C	Référendum législatif - le peuple comme pouvoir législatif		C33
D	Revision constitutionnelle		C35
	D-1	Initiative populaire	C36
	D-2	Initiative de l'Assemblée fédérale	C37

			Page
	D-3	Revision à l'initiative cantonale	C38
E		Rôle des cantons dans la formation de la volonté centrale	C39
	E-1	Initiative législative	C40
	E-2	Référendum législatif	C40
	E-3	Revision constitutionnelle: la double majorité, celle du peuple et celle des cantons	C41
	E-4	Conseil des Etats	C42
	E-5	Consultation des cantons pour la préparation de l'avant-projet des lois	C43
F		Les Articles linguistiques de la Constitution suisse	C44
	F-1	Article 116 - son histoire, une introduction	C45
	F-1-1	Langue nationale - sa signification	C47
	F-1-2	Les langues officielles	C49
	F-1-2-1	Langues officielles dans les organes décentralisés	C52
	F-2	Comment équilibrer les exigences des libertés personnelles et celles de la garantie de l'article 116	C53
G		Les Organes de la Confédération	C58
	G-1	Le Conseil fédéral, sa composition, son mode de formation et ses compétences	C58
	G-2	L'Assemblée fédérale, sa composition, son mode de constitution et ses pouvoirs	C60
	G-2-1	Le Conseil national	C61
	G-2-2	Le Conseil des Etats	C62
	G-2-3	Les compétences des deux Conseils	C62
	G-3	Les tribunaux fédéraux	C63

		Page
H	Conclusions	C64
I	Bibliographie	C67

CONSTITUTION FEDERALE DE LA SUISSE:

A- Introduction et bref aperçu historique de la Constitution fédérale de la Suisse:

Les juristes se plaisent à faire des typologies des règles fondamentales des différentes Etats. A première vue la Constitution suisse peut être classifiée comme "écrite", c'est-à-dire que les normes qui gouvernent la formation et l'organisation de l'Etat, son administration, sa législation et son pouvoir judiciaire se trouvent énumérés dans un document dont la version actuelle date de 1874.

Mais l'idée d'une constitution "écrite" nous fait croire à un manque de souplesse pouvant empêcher l'adaptation des institutions gouvernementales à l'évolution des autres institutions. Or, La Constitution fédérale suisse incorpore une clause de revision, et la Constitution actuelle contient plus de soixante revisions depuis 1874. En outre, le fonctionnement de quelques-unes des institutions gouvernementales dépend d'anciennes règles conventionnelles qui sont toujours respectées.

Le développement constitutionnel de la Suisse est traité dans mon essai historique. J'y ai représenté la Constitution de 1848 comme un compromis entre les Etats progressistes et protestants et les Etats catholiques et romands jaloux de leur propre souveraineté. La lutte entre 1) la tendance vers un pouvoir central fort sous le contrôle des grands cantons industriels et 2) le désir de préserver l'autonomie locale de la part des cantons catholiques

et romands constitue le thème principal de toutes les revisions d'importance qu'a subies la Constitution. Or, les grands vainqueurs sont les cantons à tendance centralisatrice.

Rien ne me ferait tant plaisir que de décrire et d'analyser ce lent déplacement des pouvoirs vers le gouvernement fédéral. Une évolution économique normale l'a exigé; bien des Suisses s'en plaignent, mais il a fallu trouver un équilibre entre les deux tendances. Pour comprendre la Suisse il ne faut jamais oublier que des gouvernements cantonaux et communaux relativement puissants garantissent les droits et le respect des minorités, qu'elles soient religieuses, ethniques ou autres. Toutes les générations de la Suisse moderne ont tenté de répondre à la question: "Le fédéralisme est-il menacé?" Aujourd'hui, c'est la question la plus brûlante de la politique suisse. J'en fais l'exposé ailleurs.

Les délais qui nous ont été imposés m'empêchent de dire autant qu'il le faudrait. Les pouvoirs respectifs aux différents niveaux de gouvernement et les institutions prévues dans la Constitution seront brièvement décrits. Deux sections recevront l'approfondissement qu'elles méritent, afin que nous puissions comprendre ce que sont les droits linguistiques des Suisses et les dispositions prévues pour les garantir. Ces stipulations sont brèves mais pleines de conséquences.

A1- <u>Caractéristiques générales de la Constitution fédérale</u>:

<u>Egalité des cantons - Garantie fédérale de leurs constitutions</u>.

La constituante de 1848, dominée par le groupement

radical, s'inspira de quelques principes élaborés lors de la Révolution française et au cours du dix-neuvième siècle. A vrai dire, elle était très ambitieuse, peut-être trop. Parmi ces idéaux,(libéralisme, égalité des citoyens, démocratie, séparation des pouvoirs, constitutionnalité, et le besoin d'assurer une prospérité commune, d'où une tendance centralisatrice ou étatique) quelques-uns furent et sont contradictoires. La Constitution de 1848 incarnait dans son esprit la tendance et la possibilité d'une gravitation des pouvoirs vers l'Etat central, c'est-à-dire d'une diminution des pouvoirs cantonaux et des libertés personnelles.

Chacun de ces idéaux ressortiront de l'exposé des différents organes et des articles de base de la Constitution. Je tenterai de mettre en lumière toute stipulation qui puisse avoir un rapport direct ou indirect avec la garantie des droits minoritaires. La division des compétences fait l'objet de la section suivante. Une section sera consacrée aux articles linguistiques ainsi qu'au conflit qui se pose entre ceux-ci et l'énumération des libertés personnelles contenue dans la Constitution. Un dernier chapitre est consacré aux organes destinés à remplir les tâches de la Confédération.

B- <u>Répartition des Compétences entre les cantons et la Confédération</u>

"Les peuples des vingt-deux cantons souverains de la Suisse unis par la présente alliance, savoir - (une liste des 22 cantons), forment dans leur ensemble la Confédération suisse." Une citation du premier article de la Constitution s'impose pour démontrer le caractère "souverain" et le statut égal de chacun des états membres de la Confédération. Une

double souveraineté ou répartition des compétences de la puissance publique est sous-entendue.

Tant que les cantons seront considérés comme des états "souverains", ce dernier adjectif doit se passer de son essence juridique. Car du point de vue strictement légal, ils ne sont pas souverains. Les attributs principaux de la souveraineté dans le droit public international leur font défaut. Mais dans la perspective suisse, les cantons sont des entités politiques jouissant d'une souveraineté limitée. En effet, leur souveraineté est davantage spirituelle que juridique.

L'article trois de la Constitution: "Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral", semblerait régler la question de la répartition des compétences. Mais les deux articles suivants de la Constitution imposent aux cantons le devoir de faire garantir leurs constitutions par la Confédération. Et la garantie n'est accordée que si "(a) ces constitutions ne renferment rien de contraire aux dispositions de la Constitution fédérale, (b) elles assurent l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines - représentatives ou démocratiques, (c) elles ont été acceptées par le peuple et peuvent être revisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande."[1] Ces stipulations, les domaines qui sont en fait réservés à la Confédération, le principe qui affirme que le droit

---

1. Article 5 de la Constitution.

fédéral prime le droit cantonal ainsi que de nombreux autres moyens juridiques réduisent à néant toute prétention juridique de souveraineté de la part des cantons.

Malgré cette réserve, il est possible de classer les diverses compétences partagées par les cantons et la Confédération. Je discuterai de chacune des compétences dans chaque catégorie pour autant que cela puisse avoir un rapport avec la question des minorités ou des relations entre les cantons et la Confédération. Les compétences peuvent tomber dans quatre catégories principales. La première comprend les domaines exclusifs de la Confédération. Une deuxième qui est assez commode pour les cantons est celle où la Confédération a le droit de légiférer, mais où les cantons sont chargés d'administrer. (C'est du fédéralisme coopératif avant la lettre). La troisième catégorie inclut les compétences concurrentes. Les domaines exclusifs des cantons constituent la dernière catégorie dans tout état qui se dit fédéral. La discussion des compétences ne suivra pas nécessairement cet ordre. Une autre catégorie comprendrait les compétences qui sont réservées à la Confédération mais par lesquelles les cantons peuvent légiférer aussi longtemps que la Confédération n'aura pas employé ses prérogatives. Je ne dis rien de celle-là étant donné qu'il n'existe plus que quelques clauses semblables actuellement et qu'elles ne sont pas très importantes pour notre étude. Les rapports fiscaux entre la Confédération et les cantons, les domaines exclusifs d'imposition, les domaines concurrents d'imposition et la question des diverses subventions et différents partages

des revenus fiscaux feront l'objet d'une section à part.[1]

B1- Les Domaines exclusifs de la Confédération:

Si la Confédération peut légiférer dans un domaine donné, ce droit lui sera accordé dans la Constitution. La Confédération a acquis du pouvoir dans de nombreux domaines mais le désir des cantons de garder une part de ces pouvoirs cédés est manifeste, si l'on tient compte des nombreuses prérogatives exercées conjointement par les deux entités. La gamme de ce partage des pouvoirs s'étend d'une simple surveillance de la Confédération, les cantons demeurant qualifiés pour légiférer ou ayant le devoir de légiférer, jusqu'au stade où les cantons ne deviennent que les administrateurs des lois fédérales. Entre ces deux extrêmes, on trouve toutes les combinaisons imaginables de partage.

Cette constatation cherche à démontrer la difficulté que présente une classification des compétences. Il est possible que quelques-uns des pouvoirs sous ce sous-titre n'excluent pas entièrement les cantons. Ce seront principalement ces compétences qui caractérisent un état souverain jouissant de la personnalité juridique par le droit des gens.

L'article 102 de la Confédération énumère les attributions du Conseil fédéral qui est l'agent de la Confédération. On y trouve plusieurs des tâches qui incombent au gouvernement d'un Etat centralisé. Parmi les plus importantes

---

1. C. Hughes, The Federal Constitution of Switzerland (Oxford, 1954), pp. 5-6, 8-10:

   G. Sauser-Hall, Guide Politique Suisse (Lausanne, 1965), pp. 159-60, 190-281.

il faut souligner les suivantes: (a) La Confédération représente la Suisse et les cantons à l'extérieur, garantit l'indépendance et la neutralité de la Suisse. (b) Elle garantit l'ordre intérieur; les moyens de police à sa disposition sont considérables (et le cas échéant elle n'a pas hésité à y recourir). (c) Nous avons déjà fait mention de la garantie de la Constitution; il faut aussi souligner que chaque loi cantonale nécessite l'approbation du Conseil fédéral. Le principe exprimé dans la formule suivante: "Le droit fédéral prime le droit cantonal". (Bundesrecht brisiert Kantonalrecht) complète l'image.

Le premier domaine est donc la souveraineté absolue de la Confédération malgré l'article trois qui a progressivement perdu de son poids. Les répercussions linguistiques impliquées seront traitées lors de la discussion de l'article 116.

L'organisation militaire figure parmi les autres compétences dites exclusives, c'est-à-dire celles pour lesquelles les cantons n'ont aucun pouvoir législatif, bien que la Constitution ou la législation découlant du monopole de la Confédération dans un domaine précis leur réservent des tâches administratives. Je vous réfère à l'étude particulière sur l'armée suisse.[1]

L'énumération des différentes libertés personnelles et leurs garanties, ainsi que les restrictions sérieuses à ces libertés apportées par des revisions constitutionnelles subséquentes, forment une partie substantielle de la Constitution et comptent donc parmi les tâches de la Confédération.

---

1. Chapitre A, sections A et B

Leur mention dans les constitutions cantonales n'a aucune signification juridique. Ces libertés en tant que telles et leur rapport à des doctrines libérales ou aux discussions du rôle de l'état et de l'individu ne nous offrent d'intérêt que d'une seule perspective. Les restrictions, qu'impliquent une interprétation rigide de l'article 116, seront abordées à la section qui est consacrée à celui-ci. Les restrictions juridiques ou de fait à la liberté confessionnelle et économique sont polémiques et ne recevront pas la part de discussion qu'elles méritent.

Normalement une analyse des diverses tâches attribuées aux ministères fédéraux fait ressortir les domaines où l'Etat fédéral jouit de compétences exclusives. Une étude semblable des ministères fédéraux suisses nous démontre que le département militaire et le département politique sont les seuls où les compétences sont absolues. Une troisième, le département des Communications et de l'Energie (exception faite de concessions locales hydrologiques et de transport, qui sont encore de la responsabilité cantonale) est pour ainsi dire un domaine de l'exclusivité fédérale. En effet, les postes, les télégraphes, les téléphones, la radio et la télévision, ainsi que les chemins de fer dans une certaine mesure, le transport routier, le trafic aérien, la navigation, l'énergie atomique et la haute surveillance des autres formes d'énergie (surtout l'électricité) ressortent de la compétence fédérale. A vrai dire, dans certain cas, le téléphone et la radio-télévision par exemple, la base constitutionnelle de ces compétences est très fragile.

Les compétences des quatre autres départements chevauchent celles des cantons. Parmi ces quatre, celui des finances et des

revenus, il y a un chevauchement de pouvoirs. Mais la question des douanes revêt un intérêt historique. Cette compétence est solidement implantée parmi les pouvoirs fédéraux et constitue l'une des sources de revenus la plus importante de la Confédération.

La Constitution fédérale de 1848 abolit les douanes internes et institua des douanes extérieures pour la première fois. Les revenus au début devaient être partagés avec les cantons pour compenser les pertes qui résultèrent de l'abandon de cette source de revenus. Ce ne fut pas le seul exemple d'un pouvoir passant à la Confédération afin d'assurer l'ordre économique ainsi qu'une évolution économique plus harmonieuse. Je vous réfère à la section C21.

Le domaine des droits civil, commercial et pénal doit cependant être traité ici. L'organisation de la justice et surtout de la procédure pénale et civile est demeurée du ressort des cantons, sauf la loi sur les poursuites et la faillite et quelques délits politiques qui sont sujets à jugement devant le tribunal fédéral.

Pendant les dernières trente années du siècle dernier la Confédération tenta à plusieurs reprises de se faire accorder le pouvoir d'unifier le droit. La Revision de 1874 réussit à accorder quelques domaines spécifiques à la Confédération, plus particulièrement le droit commercial et les obligations ainsi que la poursuite pour dettes et la faillite. Il est possible d'affirmer, sans calomnier l'idée de la cohésion nationale suisse, que la formation de l'état fédératif reçut son impulsion d'un besoin économique. La Suisse est un petit pays, ses rapports avec le monde extérieur sont nombreux

et indispensables à la survie de la Suisse. Le projet de revision de 1872 avait incorporé une unification du droit mais il fut rejeté par le peuple et les cantons. La version de 1874 reçut l'approbation du peuple et des cantons, peut-être à cause de l'absence de clause sur l'unification du droit. La Confédération réussit toutefois à se faire accorder les deux domaines sus-mentionnés et ne tarda pas à introduire le Code des obligations et la Loi sur la poursuite pour dettes et faillite. Ce ne fut qu'en 1898 que le peuple et les cantons acceptèrent l'abandon des compétences de droit des cantons. Le Code Civil fut promulgué en 1912 et le Code pénal suisse en 1942.

La Constitution stipule que l'organisation de la justice et la législation pour gouverner la procédure légale demeurent de la compétence et du devoir des cantons. Ce pouvoir résiduel amoindrit légèrement les effets d'un ensemble de droit codifié qui doit s'appliquer à quatre différents groupements ethniques.[1] Du point de vue économique, j'entends la nécessité de règles uniformes pour gouverner toute activité économique, l'unification du droit peut se défendre. Dans les autres domaines par contre, et surtout dans celui du droit civil, les effets peuvent être néfastes pour une nation multilingue où l'on cherche à préserver la diversité qui fait la richesse du pays. Mon opinion personnelle voit le domaine de la Codification du droit comme étant un domaine presqu'exclusivement fédéral malgré l'existence de sauvegardes pour l'autonomie locale, à savoir l'organisation de la justice et de la procédure. Malgré ces concessions aux cantons,

---

1- C. Hughes, op.cit., p. 75.

la dernière instance peut toujours être le tribunal fédéral, organe de la Confédération par excellence.

Nous venons de constater que les domaines exclusivement fédéraux sont peu nombreux. Le pouvoir potentiel de la Confédération qui découle de quelques articles actifs de la Confédération, et aussi le pouvoir qu'elle pourrait trouver par une interprétation ordinaire des autres articles (par exemple l'article 2),[1] est celui d'un état simple centralisé. Mais il faut toujours différencier entre une interprétation strictement légale de la Constitution et une interprétation de l'esprit de la Constitution. C'est la pratique en Suisse qui illustre le mieux la signification de cette affirmation.[2]

B2- Pouvoirs concurrents

Cet exposé doit nous intéresser non seulement du point de vue des implications qui peuvent en découler pour les groupes minoritaires; il nous montrera un type unique de fédéralisme. Dans quelle mesure les cantons ont-ils retenu une influence dans les domaines que la Confédération leur a enlevés?

C'est l'aspect le plus intéressant et le plus actuel du fédéralisme suisse. L'histoire de la Constitution et de ses revisions est celle de la centralisation. Les causes ont été essentiellement économiques, c'est-à-dire en termes généraux que les cantons ne peuvent plus payer les services pour lesquels ils

---

1. "La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquilité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune".

2. C. Hughes, op. cit., pp. 4-5; M. Bridel, L'Esprit et la destinée de la Constitution fédérale de 1848 (Lausanne, 1949), pp. 38-46.

sont ou furent compétents. Aussi certains domaines de la vie sociale exigent une organisation et une politique au niveau fédéral. Les Etats suisses sont petits; il serait illusoire de croire que le maximum d'autonomie est bénéficiaire à eux-mêmes et à la Suisse. Des sacrifices d'ordre historique et spirituel leur ont été demandés pour le bien matériel du pays. Bon gré, mal gré, ils y ont acquiescé. (Une section séparée traite[1] des rapports fiscaux entre les cantons et la Confédération ainsi que de leurs pouvoirs fiscaux propres.) Actuellement en Suisse on recherche une nouvelle formule pour le fédéralisme.

Les principaux domaines de partage doivent se trouver sous trois des quatre départements fédéraux auxquels j'ai déjà fait allusion. Ce sont les départements de Justice et de Police, de l'Economie publique et de l'Intérieur. L'Energie et les Communications est de moindre importance quant au partage, le gros de ses compétences ayant déjà passé à la Confédération. Je disséquerai chacun de ces trois départements en indiquant les pouvoirs respectifs des cantons et de la Confédération.

Le Département de justice et de police a déjà été abordé en partie. La position de l'administration de la justice est plus ou moins claire, mais il y a encore quelques compétences à discuter. La Confédération, par le truchement de ce département, est responsable de la procédure pour quelques délits politiques. Toute atteinte à la Confédération ou à l'ordre intérieur ressort de ce département. Il existe en Suisse une police de sûreté fédérale qui est à la disposition du Procureur général.

---

1. Section B-3.

Elle a aussi comme tâche le renforcement de quelques lois fédérales découlant des droits régaliens de la Confédération. La régie de l'alcool par exemple, la régie des poudres etc. On voit que l'autorité ici n'est applicable qu'aux domaines proprement fédéraux.

Chaque canton et chaque commune possède sa gendarmerie et sa police locale respectivement. L'organisation de ces forces de police ne dépend nullement de ce département fédéral, bien que celui-ci doive se charger de leur surveillance. Nous avons déjà expliqué la part de l'Administration de la justice qui incombe aux cantons. L'organisation et l'entretien des prisons et des pénitenciers est une chose cantonale. Il arrive que plus d'un canton administrent ensemble un pénitencier régional.

C'est dans les deux autres départements qu'il y a plus de possibilités pour des conflits entre forces centralisatrices et locales. Nous parlerons d'abord du Département de l'Intérieur, la discussion du Département de l'économie pouvant servir d'introduction logique à la section suivante.

La base constitutionnelle de l'existence des départements fédéraux est très étroite. Article 103 alinéa 1. stipule que "Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres." On sait qu'il doit en exister sept, vue que le nombre de Conseillers fédéraux est établi à sept. Mais l'existence même du département fédéral constitue un empiètement sur les pouvoirs cantonaux. Un département de l'Intérieur s'occupe nécessairement de ces compétences qui peuvent garantir la diversité même des différents cantons. Les tâches supplémentaires qu'on lui attribue confirment mes propos. Mais dans quelle mesure

y a-t-il un partage de pouvoirs? Peut-on soutenir que les cantons ne sont plus souverains dans les domaines où la Confédération a légiféré?

Les fonctions de ce ministère, comme celles des autres ministères seraient dans d'autres pays réparties parmi un plus grand nombre de départements. Deux sections nous intéressent dans cette étude - celle des sciences, de la culture et des arts ainsi que la section qui s'occupe des diverses assurances sociales qui furent abandonnées à la Confédération en 1947 après une série de référenda sans issue. Il est difficile de soutenir que la Confédération a monopolisé le domaine des arts, de la culture et de la science. Y est rattachée la question de l'instruction primaire et le règlement de la reconnaissance des titres de maturité. Je vous renvoie à l'étude particulière sur l'éducation en Suisse.

Il existe, dans le domaine de la culture, des sciences et des arts, un certain nombre de mesures qui auraient été constitutionnellement du domaine des cantons, mais la Confédération était la mieux placée pour mettre en oeuvre et financer ces mesures. Je fais allusion en particulier aux Fonds nationaux de recherche scientifique et à un nombre de fondations constituées pour favoriser les arts en général. Mais pour le moment l'étendue de ces mesures ne nous intéresse pas. C'est uniquement une question de compétences dont on peut tirer la conclusion suivante: la Confédération a agi, mais pas au détriment des pouvoirs cantonaux.

L'autre domaine est celui du bien-être général. Il a fallu une revision constitutionnelle pour en accorder la compétence à la Confédération, quoiqu'une interprétation légale de la Constitution aurait fourni la base nécessaire. Les assurances sociales, en dehors de la Régie fédérale, ne furent et ne sont pas étendues dans les cantons. Une interprétation plus sociale, plus moderne ou plus étatique amènera la Confédération à devenir dans une petite mesure, un "Welfare State". Dans ce domaine, la Confédération s'est donné les pouvoirs les plus importants.[1] Mais les cantons jouissent encore du pouvoir de légiférer dans le domaine des mesures sociales.[2]

Le Département de l'Economie publique a connu depuis sa conception une expansion tout à fait sans pareille. Mais malgré ses pouvoirs étendus, il n'est pas à même de formuler une politique économique au niveau national. La Suisse manque d'une politique rationnelle de croissance harmonieuse et de développement régional, (les régions défavorisées sont principalement celles qui sont peuplées par les deux groupements linguistiques minoritaires ainsi que les autres cantons montagnards qui sont de confession catholique). Quelques problèmes économiques actuels de la Suisse y sont directement imputables. La philosophie politique de la Suisse est celle du peuple anglo-saxon, soit le pragmatisme pour ne pas dire l'opportunisme: ils se contentent de s'adapter aux grands événements.

---

1. En fait les cantons contribuent aux assurances sociales et sont chargés en partie de leur administration.

2. Le droit d'introduire l'assurance-chômage obligatoire, la durée des vacances obligatoires, la durée de la semaine de travail.

La promotion du commerce international, le contrôle douanier, les impôts indirects, le contrôle de la banque nationale (qui devrait être plus fort) qui émet les billets de banque, une réglementation de l'industrie horlogère, une forte intervention dans l'agriculture ainsi que le contrôle des moyens de communication comptent parmi les nombreuses armes que la Confédération a à sa disposition pour influencer la vie économique. Je n'ai pas mentionné les mesures exceptionnelles que peut prendre la Confédération en cas de crise, ou les pouvoirs très étendus impliqués dans les articles économiques de la Confédération (surtout l'article 31 bis). Mais il ne faut jamais oublier qu'il y a des interprétations légales et qu'il y a l'esprit de la Constitution qui veut qu'on laisse aux cantons, dans la mesure du possible, le maximum de pouvoir et ceci dans le domaine économique. Une politique impliquerait une transformation des cantons en simple administrateurs des directives de la Confédération. Il est difficile de savoir si c'est la Confédération ou si ce sont les cantons qui détiennent le pouvoir déterminant en politique économique. Certes la Confédération, de par ses moyens financiers, peut influencer la politique économique des cantons. Mais elle ne peut jamais imposer sa volonté à un canton. J'ouvre ici une sous-section qui traite des problèmes essentiels qui peuvent se poser dans un Etat fédératif. Les écarts substantiels entre la puissance économique des divers cantons nous obligent à parler de leurs pouvoirs et de ceux de la Confédération.

B3- <u>Pouvoirs fiscaux dans la Confédération</u>:

Vingt-cinq états, nominalement souverains, avec des populations qui varient de 50,000 à plus d'un million et des revenus par tête d'habitant de 3,500 à 13,000 francs suisses.[1]

1. C'est la seule estimation du revenu par tête d'habitant selon les régions. Elle correspond <u>grosso modo</u> à la réalité.

(Rapport du Crédit suisse avril-1965, le revenu moyen national est de 5,000 francs par tête), un partage géographique entre les cantons riches et moins riches, telle est l'image économique de la Suisse. Les régions montagnardes en majorité catholiques, qui correspondent en partie aux minorités linguistiques, sont les régions les plus pauvres.

Avant de parler des partages fiscaux, ou ce qu'on nomme la "péréquation fiscale" en Suisse, j'expliquerai le système fiscal suisse.

En 1964 les communes, les cantons et la Confédération perçurent 9 milliards de francs suisses, dont quatre milliards pour la Confédération, le reste étant partagé à parts égales entre les cantons et les communes. On y trouve des recettes provenant d'une multitude d'impôts. En 1848, le partage fiscal se basait sur le principe suivant: "Les impôts directs aux cantons et aux communes et les impôts indirects à la Confédération." En fait, la stipulation est que la Confédération ne pouvait imposer que d'une manière indirecte et seulement si le droit lui était accordé par la Constitution. Les cantons restaient souverains en matière fiscale. (Je ne m'attarderai pas à définir les termes impôts "directs" et "indirects". Il suffit de dire que les indirects sont des impôts sur le transfert des biens et des services, alors que les directs touchent les revenus des personnes physiques et morales.)[1] Depuis lors,

---

1. Cette définition est vague mais constitue l'idée derrière le partage des pouvoirs fiscaux. Lauferburger, finances publiques (PUF 1960), cité par R. Meuli - Cours de Science des finances; Université de Neuchâtel.

la tendance à la centralisation a été accélérée par les deux guerres mondiales et par la dépression. Les nouvelles tâches de la Confédération l'ont amenée à prélever un impôt direct qui couvre environ 12% de ses dépenses.

B3-1 Principaux impôts de la Confédération

Ce sont les impôts sur la dépense (ICHA, un impôt sur le chiffre d'affaires de 3.8%) et les droits de douane qui comptent pour plus de 75% des revenus fédéraux. Un nombre d'autres impôts directs et indirects (droit de timbre sur les coupons, revenu des monopoles fédéraux, taxe d'exemption de service militaire, etc.) complètent les recettes de la Confédération. Autrefois la Confédération imposait la fortune, mais une revision récente de la loi sur l'impôt pour la défense nationale supprima cet impôt. Il n'y a pas de droit fédéral sur les successions.

Le développement de l'impôt direct fédéral est une histoire assez typique de l'augmentation des pouvoirs centraux. Ce ne fut qu'après la deuxième guerre que l'article constitutionnel nécessaire fut ajouté à la Constitution. Jusqu'alors, l'impôt avait été prélevé en vertu des pouvoirs extraordinaires accordés au Conseil fédéral lors des deux guerres.

B3-2 Pouvoirs fiscaux cantonaux

C'est l'un des seuls domaines où les cantons ont gardé leur pleine souveraineté, bien que des provisions dans la Constitution fédérale provoquent des pouvoirs fiscaux concurrents dont nous parlerons à la sous-section suivante.

Les cantons et les communes prélèvent un impôt considérable sur le revenu et sur la fortune des personnes morales et physiques. En outre, ils prélèvent un impôt sur les successions ainsi qu'un

nombre d'impôts indirects qui sont concurrents avec certains droits fédéraux.

Sauf pour les droits de douanes, les cantons prélèvent tous les impôts, soit pour eux-mêmes, soit pour la Confédération, soit pour les communes. Ceci évite des frais de perception exagérés.

B3-3 La Péréquation fiscale entre la Confédération et les cantons, et entre les cantons.

J'ai déjà fait mention de l'impôt pour la défense nationale, lequel est un impôt fédéral. C'est ici que la notion de péréquation atteint sa pleine signification.

Depuis bien longtemps la Confédération tente de trouver des moyens d'atténuer, par des moyens financiers, les différences économiques entre les cantons. Il est clair qu'un canton à ressources faibles ne peut fournir les mêmes services que ceux offerts par un canton économiquement fort. La politique fédérale était devenue une pratique bien avant que la constitution ne l'ait autorisée. Toute l'idée de la péréquation fiscale émane d'un besoin de donner aux cantons faibles plus que leur part de l'impôt fédéral, répartition qui serait basée sur un indice parmi plusieurs possibles. Le moyen le plus simple consiste à distribuer les parts cantonales des revenus fédéraux selon le critère de population. Ceci fut le cas dans la distribution des revenus de la régie d'alcool et le financement des assurances vieillesse et survivants par exemple. Une revision de la Constitution fédérale en 1958 stipulait (Art. 42 ter) "La Confédération encourage la péréquation financière entre les cantons. En particulier, lorsque les subventions fédérales sont accordées, la capacité financière des cantons et la situation des régions de montagne doivent être

considérées de façon appropriée."

En 1964, la Confédération accordait plus de 400 millions de francs aux cantons en forme de paiements directs. Le total d'un milliard de subventions fut attribué en essayant de tenir compte de cette stipulation constitutionnelle.

Plus de deux cents millions de ces paiements directs sont les parts cantonales à l'impôt fédéral pour la défense nationale. Un autre article constitutionnel arrête que (art. 41 ter al. 3, lettre d.) "L'impôt est perçu par les cantons pour le compte de la Confédération. Trois dixièmes du produit brut de l'impôt sont attribués aux cantons; un sixième du montant revenant aux cantons doit être affecté à la péréquation financière inter-cantonale." On voit que c'est relativement d'une petite somme dont il s'agit. Six facteurs différents sont pris en considération, dont la population et les rapports entre les différents impôts directs en vigueur dans le canton. Je passerai sous silence des détails de la répartition qui sont revisés tous les deux ans. Le principe veut que les cantons les plus faibles, compte tenu de la capacité fiscale et de la charge fiscale qui sont déjà lourdement imposées, reçoivent une très grande part dans la répartition. Il en résulte que les cantons tels que les Grisons, dont les impôts sont déjà très élevés malgré la pauvreté du canton, vont recevoir une très grande partie de ce sixième dont nous avons parlé.

En effet environ six cantons sont censés être capables d'effectuer les tâches qui sont les leurs. Les autres cantons ne peuvent pas se passer de ce surplus qui provient des cantons riches. On prend aux riches pour donner aux pauvres. Mais les mobiles sont tout à fait honorables. Je ne cesserai de

répéter ce principe fondamental qui prime les règles constitutionnelles et les réalités économiques. Les Suisses et surtout ceux habitant les régions favorisées se rendent compte de la situation de leurs minorités - qu'elles soient économique, linguistique ou religieuse. Le système comporte un sacrifice, mais la fin, représentative d'un idéal, justifie les moyens qui sont juridiquement une violation des règles qui devraient gouverner un état fédératif. Un peuple paysan montagnard possède des traits humains qui contribuent à la cohésion suisse. Une minorité catholique équilibre la majorité protestante. Des minorités linguistiques constituent le troisième facteur dans cet équilibre délicat. Sans ces différences fondamentales, la Suisse n'aurait pas de raison d'être. Les réalités économiques et un juridisme strict font place à la nécessité d'atteindre un idéal, coûte que coûte.

Ceci nous amène à discuter des moyens laissés à ces vingt-cinq états disparates (même ceux de la Suisse alémanique) pour préserver leur identité propre.

B4- Principales compétences cantonales eu égard aux exigences d'un fédéralisme véritable

Même si un canton suisse cesse d'être une entité économique viable, il doit lui rester les moyens de garder son caractère particulier. La migration interne est aussi un facteur qui joue contre les cantons, surtout ceux qui reçoivent des migrants d'une autre langue ou religion. Un tiers des Suisses sont établis en dehors de leur canton d'origine; ce n'est qu'une moyenne nationale, certains cantons minoritaires ayant des contingents beaucoup plus élevés que la moyenne. Il faut mettre les valeurs culturelles au-dessus

des réalités économiques. Ce ne sont pas seulement les minorités romandes, italiennes et rhéto-romanches qui luttent contre la germanisation. Il y a aussi les 18 cantons et demi-cantons alémaniques qui ont été fortement différents dans l'histoire, et qui eux aussi combattent les tendances à la disparition de leur caractère local, y compris leur dialecte

La société industrielle conduit à une homogénisation des peuples. Les Suisses craignent ces conséquences néfastes de l'évolution économique. En laissant aux cantons la souveraineté dans certains domaines spécifiques, ils ont à leur disposition des moyens efficaces.

B-41 Langues cantonales ou "Sprachenhoheit"

Plus bas nous aborderons les articles linguistiques de la Confédération suisse. Cette section devrait en toute logique suivre l'autre, mais j'ai trouvé plus féconde l'approche qui met les pouvoirs respectifs des cantons et de la Confédération les uns à côté des autres. On verra bien que les compétences respectives sont de deux genres différents.

Du point de vue canadien la question des langues au niveau cantonal mérite notre attention particulière. La Suisse est officiellement tri-lingue, ceci au niveau fédéral. Mais au niveau cantonal, le canton est maître dans ce domaine, et dans les cantons bilingues, le choix de la langue officielle se fait au niveau du district ou de la commune. Ceci signifie que dans le canton de Zurich, la langue officielle du canton et des communes est l'allemand. Point d'autre langue officielle fédérale n'y est reconnue. Dans le canton de Vaud par exemple, il en va de même mais pour le français. Au Tessin la même

règle nous donne l'italien comme langue officielle au niveau fédéral, mais au niveau cantonal les deux autres langues ne jouissent d'aucun statut spécial. Annexés à cette étude se trouvent quatre rapports sur les quatre constitutions des cantons où plus d'une langue possède un statut officiel. Les mêmes règles s'appliquent mais à l'échelon de l'organisation politique inférieure.

Je me suis servi de l'expression allemande de "Sprachenhoheit" qui se traduit en français par la souveraineté dans la question de l'emploi des langues. J'ai employé plusieurs mots en français pour mieux faire ressortir l'idée de cette souveraineté cantonale primordiale. Ceci est moins important pour les cantons alémaniques, mais j'ai suggéré ci-haut que le principe joue là aussi un rôle. En pratique ce principe veut dire que tous les rapports entre le canton ou la commune et ses résidents doivent se faire dans la langue officielle. La langue légale, celle de l'instruction publique et celle de tout rapport de caractère officiel, est la langue officielle du canton.

Nous expliquerons plus tard les effets juridiques de ce principe qui est en opposition avec l'article 116 de la Confédération qui déclare que les trois langues sont officielles. Aussi la question des libertés personnelles se pose-t-elle et recevra-t-elle notre attention ultérieurement. Soit dit ici que la "Sprachenhoheit", et son corrolaire le "Territorialitätsprinzip", constitue la meilleur défense que possèdent les cantons dans leur lutte contre l'infiltration culturelle. L'on s'imagine facilement ce qui se passerait pour une ville comme Genève si

l'on reconnaissait l'allemand; plus d'un quart des résidents de Genève sont de langue maternelle allemande.

Je n'entends pas tromper mes lecteurs. Si l'on respectait à la lettre ce principe, la question linguistique ne pourrait se poser en Suisse. En effet, tous les problèmes linguistiques trouvent leurs racines profondes soit dans une violation du principe soit dans l'incapacité de l'exécuter, ce qui contrarierait les libertés personnelles. Je parle expressément du Tessin et des Grisons et en partie de la question jurassienne.

B4-2 L'Education

Pour porter leurs fruits en faveur de la préservation de l'autonomie culturelle locale, la compétence dans les autres domaines ne serait d'aucun secours si le principe sus-mentionné n'était pas la règle. Une étude a été consacrée à l'éducation en Suisse. Je réfère mes lecteurs à celle-ci, mais leur rappelle les faits suivants.

La Confédération est intervenue dans le domaine de l'éducation pour des raisons financières mais aussi par certains moyens ayant pour but d'unifier d'une certaine façon les résultats finaux de l'éducation. En réalité, la Confédération a établi des standards minima que la plupart des cantons dépassent. La matière des études à tous les niveaux est le domaine des cantons. En effet, les divergences des programmes de cours reflètent le caractère de chaque canton et le désir de préserver leurs traits particuliers. De première importance parmi les prérogatives dans le domaine de l'instruction publique est le choix de la langue d'instruction. Aucune école, exception faite de l'école française de Berne, ne

recevra des fonds publics à moins que l'instruction ne se donne dans la langue du canton, ou, pour les cantons bilingues, dans celle du district ou de la commune.

C'est par l'éducation et surtout par une instruction primaire poussée, que l'on parvient à instaurer ce sentiment qui fait de tout Suisse d'abord un citoyen de sa commune, ensuite de son canton et subsidiairement un Suisse. La loi fédérale sur la naturalisation illustre le mieux comment les loyautés patriotiques émanent de la base. Avant de pouvoir devenir Suisse, en premier lieu on doit posséder la bourgeoisie communale et ensuite la citoyenneté cantonale est accordée. Lorsque le Canadien français se dit d'abord Québécois, cela frappe les Canadiens anglo-saxons ou bien nous trouvons cela une illustration d'un manque de patriotisme. Or c'est exactement le cas en Suisse; on est Suisse en dernier lieu, c'est-à-dire aux yeux de l'étranger. C'est dans les écoles que l'on acquiert ses loyautés patriotiques; l'un des buts de l'école en Suisse est justement cela. La diversité dans l'éducation a ses inconvénients économiques dans un pays où la migration interne est intense, mais les avantages "spirituels" l'emportent. Etre Suisse ne signifie pas l'uniformité, au contraire, la leçon de la Suisse veut que le respect de la diversité confère à la personne le qualificatif de "Suisse".

B43- <u>La culture et la religion</u>

Le premier de ces mots est très vague. Ici j'entends le sens étroit du mot, à savoir: les arts, la science, le folklore et bien sûr l'éducation dont nous avons déjà parlé. La religion aussi fait partie de cette "culture".

Une étude à part traite de la culture en Suisse. Pendant un séjour en Suisse, j'ai souvent posé les questions suivantes: Quelle est la politique culturelle fédérale de la Suisse? S'il y en a une, qui en est responsable? etc. On m'a toujours répondu qu'il n'y en a pas. C'est un domaine cantonal et communal; il n'y a pas de ministère de la culture.

L'explication des sources des stimulants à l'activité culturelle nous rassure sur la maturité de la nation suisse ainsi que sur la valeur de son système d'éducation. Les cantons suisses encouragent les arts (la musique, le théâtre, les beaux-arts) mais pas d'une manière excessive. Dans certains domaines (préservation des monuments historiques, par exemple) la Confédération donne des subventions. La Fondation Pro Helvetia a été crée pour encourager les diverses formes d'expression de la culture en Suisse. Mais la conclusion de l'étude culturelle démontre que l'aide qui existe provient principalement des cantons et des communes. En effet, le peuple est censé être assez formé pour éviter les moyens factices dont se servent certains pays pour promouvoir les activités culturelles. Je fais allusion aux moyens fiscaux en faveur au sud de la frontière canadienne, et de la "socialisation" de la culture que connaît le Canada. En Suisse, ainsi qu'en Europe, la maturité intellectuelle de la population est censée être assez élevée pour reconnaître les valeurs immatérielles. On aime croire qu'il ne doit pas être nécessaire de créer un organisme étatique pour améliorer les traits intellectuels du peuple, ce qui n'empêche pas que la France possède un ministère de la Culture et que certaines communes suisses jouent un rôle important dans ce domaine. Le fédéralisme suisse veut que les activités culturelles, qui présentent le mieux les traits locaux, soient une affaire cantonale.

Quiconque connaît la Suisse sait que la question linguistique a toujours été subordonnée à celle des religions. A partir du 16e siècle, la Suisse fut partagée en parties protestante et catholique. Ces deux religions donnèrent naissance à deux perspectives politiques fondamentalement opposées.

En 1848, la Confédération évita ce problème épineux en instituant une séparation entre l'Eglise et l'Etat mais non sans avoir inséré quelques articles dans la Constitution au détriment des catholiques à l'inspiration du parti radical anti-clérical. Mais le gouvernement fédéral réussit à rester au-dessus des divergences religieuses entre les cantons; ceci fut essentiel à la survie de la Confédération.

En se faisant la Confédération a laissé aux cantons toute liberté dans leur attitude envers les deux religions. Il est remarquable de constater que seulement trois cantons, Genève, Neuchâtel et Bâle-Ville, ont adopté la séparation de l'Etat et de l'Eglise. Dans 22 des cantons, il existe une Eglise étatique qui perçoit des impôts (la seule manière de les éviter est de renoncer à sa religion). Cette souveraineté religieuse présente quelques avantages ainsi qu'un certain nombre d'inconvénients surtout si l'on voit les choses dans notre perspective libérale.

On peut résumer les avantages en insistant sur le rôle essentiel qu'a joué la religion dans l'histoire des divers cantons. C'est moins dans les cantons protestants que dans les cantons catholiques que l'Eglise joue un rôle. L'organisation étatique dans les cantons catholiques démontrent l'influence prépondérante de l'Eglise. L'éducation est

orientée autour de la religion. Cette influence de la religion rend le mode de vie très catholique et très conservateur. Ces attaches à la religion favorisent le conservatisme politique qui signifie la préservation du fédéralisme.

Les différences religieuses apparaissent dans certains cas de discrimination. Il est surtout évident dans le refus de plusieurs cantons de subventionner des écoles religieuses minoritaires.

Les dernières vingt années ont témoigné d'une réduction sensible de la signification des divergences religieuses en Suisse. La migration interne a fait capituler quelques-unes des forteresses protestantes ou catholiques. On pense davantage aux choses matérielles et l'on ne cherche plus à noyer sa misère économique dans les illusions religieuses.

B44- Procédure légale et organisation judiciaire

Je n'aurai pas présenté une énumération exhaustive des compétences respectives des cantons et de la Confédération. Ici je parle d'une compétence résiduelle des cantons. Le droit suisse est codifié au plan fédéral, mais les cantons ont gardé ce brin de compétence pour les aider à lutter contre les tendances unificatrices de ces codes fédéraux. La procédure légale varie d'un canton à l'autre, et l'organisation judiciaire est aussi une compétence des cantons. Les effets du droit ne découlent pas uniquement de la loi écrite, c'est-à-dire des règles juridiques et de leurs sanctions. Les Suisses croient avoir trouvé le contrepoids nécessaire pour lutter contre la centralisation qui résulte des codes fédéraux,

en laissant l'administration de la justice aux cantons. La procédure légale (ainsi que l'organisation judiciaire) est devenue un moyen efficace à la disposition des cantons pour atténuer les effets néfastes qu'auraient provoqués les codes fédéraux en eux-mêmes. Les cantons arrivent donc à adapter la loi à leurs particularités propres.

Les cantons ont mieux réussi dans le droit civil que dans le droit pénal à faire des interprétations qui tiennent compte du caractère linguistique ou religieux du canton. De nombreux exemples pourraient être cités pour illustrer les différentes applications de la loi suivant les cantons.[1] L'existence de la procédure cantonale ajoute de la valeur aux textes italiens et français des lois. De cette manière, même le texte italien devient une oeuvre de droit vivant.[2]

C45 - Conclusions sur les compétences politiques.

Je trouve que ce serait utile de résumer les dernières quelques sous-sections pour mettre au clair ma pensée, ou plutôt mon interprétation du fédéralisme suisse. Depuis 1848, et bien avant, les états traditionnellement autonomistes craignaient la tendance vers la centralisation. De nos jours ces mêmes états voient se rétrécir leur

---

1. Un exemple est l'application des articles du Code civil se rapportant au divorce. D'après le code, l'incompatibilité suffirait comme cause, mais il est presque impossible d'introduire une demande de divorce dans un canton catholique. Ceci n'est possible qu'à cause de la procédure cantonale.
2. E. Thilo, Note sur l'égalité et sur l'usage des langues nationales en Suisse, p.262. "Le texte allemand, dans les actes législatifs fédéraux, ne l'emporte pas en principe sur les autres textes officiels." Nombreux sont les cas où les textes français et italien se sont mieux conformés aux désirs du législateur, surtout en droit pénal où l'interprétation est restrictive.

souveraineté. L'expression "cantons souverains" de la Constitution a perdu tout son sens juridique. Mais le juridisme strict ne peut échapper aux réalités économiques (la plupart des cantons ne sont point des entités économiques viables); c'est dans l'esprit de la Constitution, qui se manifeste dans les pouvoirs d'exécution laissés aux cantons par exemple, que nous allons trouver une solution au dilemne de l'Etat fédératif. L'espace à ma disposition ne m'a pas permis de traiter de tous les aspects du partage des pouvoirs d'une façon détaillée. J'ai relevé les compétences essentielles: celles qui font de l'Etat central l'agent de la puissance publique absolue et celles qui garantissent aux cantons la meilleure possibilité de faire respecter leurs traits caractéristiques.

C. Référendum législatif - Le peuple comme pouvoir législatif

A première vue le référendum facultatif ou obligatoire doit paraître une arme puissante dans les mains du peuple. On dirait qu'il réduit à néant le rôle du législateur, le représentant légal du peuple. C'est en partie vrai, étant donné que le peuple recourt assez souvent à ce dernier ressort pour empêcher certaines législations. Mais nombreuses sont les lois qui échappent au référendum, ce qui implique une confiance populaire dans le parlement, et un pouvoir d'adaptation du parlement à la volonté du peuple.

Le référendum nous intéresse autant du point de vue de ses caractéristiques légales que de celui du comportement politique qu'il provoque. Je me bornerai ici au fonctionnement technique du référendum.

La constitution revisée de 1874 introduisit ce qu'on

appelle le référendum législatif facultatif par lequel trente mille citoyens pouvaient demander une votation populaire sur une loi fédérale. Le délai référendaire est de 90 jours à partir de la publication dans la Feuille fédérale. Le délai écoulé, ou bien la loi acceptée en votation populaire par la majorité du peuple, la loi entre en vigueur. (Ce n'est pas toute la législation qui émane de l'Assemblée fédérale ou du Conseil fédéral qui est passible de référendum. Seuls la loi fédérale et l'Arrêté fédéral de portée générale le sont. Les Arrêtés fédéraux ordinaires qui sont normalement les clauses d'éxécution ne sont pas sujets au référendum.) En 1949, une revision constitutionnelle a institué le référendum pour l'Arrêté fédéral ou Arrêté du Conseil fédéral accompagné de la clause d'urgence. La mesure ne peut rester en vigueur que pendant deux ans et doit être soumise au peuple avant la fin d'une année. L'acceptation par le peuple permet à la mesure de rester en vigueur pendant encore une année. Si elle est refusée, l'abrogation est immédiate. Le Conseil fédéral se servait souvent de cette clause d'urgence afin d'éviter le référendum. L'introduction des référenda dans ce domaine par une initiative constitutionnelle populaire témoigne de la sensibilité du peuple suisse aux abus de pouvoir qui en avait resulté. (L'emploi du référendum sera discuté dans l'étude sur le comportement politique).

Un dernier cas du référendum, qui dans le proche avenir pourrait reprendre de son importance, est celui qui est facultatif en cas de conclusion de traités internationaux de durée illimitée ou de plus de 15 ans. Ce fut sous la forme d'une revision constitutionnelle du 30 janvier 1921 que ce référendum vit le jour. Il était alors question de l'entrée

de la Suisse dans la Ligue des Nations. La majorité des cantons et du peuple ratifièrent l'adhésion de la Suisse en 1921. Un accord d'association avec le Marché commun pourrait sonner la fin de la Confédération suisse. On se rend compte alors de l'importance de ce référendum.[1]

Il est impératif de ne pas confondre le référendum avec l'initiative législative que possèdent tous les cantons. (La Constitution fédérale stipule que les Constitutions cantonales doivent mettre à la disposition du peuple le référendum et l'initiative législative ainsi que les clauses de revision constitutionnelle dont nous parlerons tantôt.) Des initiatives constitutionnelles sous le patronage du parti socialiste ont tenté plusieurs fois d'instituer l'initiative législative fédérale, la dernière fois en 1959, mais chaque fois le peuple et les cantons l'ont rejetée à une très grande majorité.

D- Revision constitutionnelle

Dans une étude comparative, les clauses de revision constitutionnelle, surtout celles qui mettent ce pouvoir entre les mains du peuple, nous intéressent davantage. Les sources possibles d'initiative sont multiples. Je discuterai de chacune en détail, mais non pas dans l'ordre

---

1. Plusieurs observateurs trouvent qu'une adhésion de la Suisse à la CEE dans sa forme actuelle signifierait la disparition de la Suisse et de toutes les autres nations membres du Marché commun.

chronologique de leur introduction dans la Constitution fédérale. Nous verrons comment l'ensemble des lois fédérales a pu être adultérée par l'insertion de quelques revisions qui n'étaient que de la législation ordinaire.

D1- Initiative populaire

Abstraction faite de la clause sur les traités internationaux qui sont d'un caractère constitutionnel, la clause qui gouverne l'initiative constitutionnelle pour revision partielle populaire fut la dernière à entrer dans la Constitution. Elle date de 1891 et le peuple suisse n'a pas été à court d'occasions pour s'en servir (plus de 70 fois dans les 70 ans). Avant de parler de son efficacité et des abus qu'elle a provoqués, je m'arrête à ses caractéristiques techniques.

Cette revision fut adoptée à l'initiative du parlement afin d'éviter des abus de l'initiative de revision constitutionnelle totale. En effet, cinquante mille citoyens peuvent demander une revision constitutionnelle partielle ou totale. La distinction est très importante. Si une revision totale est demandée (avant 1891 souvent pour introduire un seul article) la procédure diffère de celle de la revision partielle. Si les chambres acceptent la revision, ou bien si le peuple et les cantons l'acceptent après refus des chambres, les élections ont lieu immédiatement afin de former une assemblée constituante. C'est le seul moyen de faire dissoudre le parlement. La nouvelle Constitution (1874) doit être soumise à la votation et acceptée à double majorité. Dans le cas de revision partielle, les Chambres ont la possibilité de refuser, recommander ou présenter un contre-projet. Cette initiative est sujette aussi à la

double majorité. On comprend facilement comment les abus[1] ont pu se produire. Mais il n'y en a que quelques-uns, l'emploi de l'initiative ayant été le plus souvent voué à l'échec. En fait la Constitution ne possède qu'une dizaine de clauses qui proviennent de l'initiative populaire. L'une de celles-ci fut l'introduction du scrutin proportionnel, devenu une garantie de la représentation de la plupart des minorités en Suisse.

D2- Initiative de l'Assemblée fédérale

Les rédacteurs de la Constitution de 1848 se rendirent compte que leur oeuvre ne serait pas parfaite, donc qu'il faudrait assouplir ce document. Pour ce faire ils ont ajouté à la Constitution quelques provisions de revision partielle ou totale. Nous avons vu comment ces compétences furent étendues au peuple, d'abord en 1874 pour la revision totale et ensuite en 1891 pour la revision partielle.

L'une ou l'autre des Chambres ou toutes les deux peuvent prendre l'initiative d'une revision partielle ou totale. Dans les deux cas les propositions doivent être soumises à une votation qui nécessite la double majorité pour acceptation. Si l'une des Chambres adopte un projet de revision totale, le peuple et les cantons sont appelés à trancher. S'ils acceptent, la procédure de revision totale s'ensuit.

On ne parle presque plus de revision totale, il n'y a eu que deux demandes de revision totale depuis 1891, l'une du canton de Bâle et l'autre d'un député au Conseil des Etats,

---

1. Il n'y a pas d'initiative législative, donc les Suisses sont tentés d'insérer dans la Constitution des lois de caractère non-constitutionel. Un exemple est article 32 ters - interdiction de l'absinthe.

en 1965. Mais les inititatives de revision partielle provenant du Parlement sont nombreuses. Vu que les réussites sont nombreuses, environ les deux tiers, nous pouvons constater à nouveau que le Parlement reflète assez bien la volonté du peuple.

D3- Revision à l'initiative cantonale

Je n'en parlerai que brièvement vu que la section suivante est consacrée à la part des cantons dans la formation de la volonté centrale.

Les cantons ont rarement exercé leur droit d'initiative de revision cantonale. Un canton peut présenter une demande de revision (partielle ou totale) au Conseil fédéral qui peut le soumettre à l'Assemblée fédérale. C'est une prérogative du Conseil fédéral de juger de l'opportunité et du fond de la demande. C'est ainsi qu'il a refusé en 1961 de soumettre une demande de revision totale faite en 1946 par le demi-canton de Bâle-Ville. Par contre la revision partielle qui sera demandée lors de la réunion des deux Bâles sera certainement soumise aux chambres et au peuple. Les cantons possèdent le droit d'initiative constitutionnelle, un certain nombre de cantons peuvent présenter une demande de revision qui est sujette aux mêmes règles de procédure que celle qui émane du peuple.

Cette description, ou bien n'importe quel autre résumé des provisions de revision constitutionnelle, nous ferait penser que la Constitution suisse n'est pas un document très rigide et qu'au contraire elle n'a pas beaucoup plus de valeur qu'une loi fédérale ordinaire. Une majorité de peuple équivaut le plus souvent (116 fois sur 120) à une majorité des cantons. Aussi trouvent-on insérées dans la Constitution certaines lois très

ridicules (la plupart ne sont pas exécutées à la lettre). Mais le nombre d'échecs qu'ont reçus les tentatives de revision (50%) ainsi que l'esprit de la Constitution démontre que certains articles, les plus fondamentaux, ont un caractère sacré. On ne pourrait imaginer qu'une initiative, d'où qu'elle vienne, cherche à modifier les caractéristiques fondamentales de l'Etat suisse. Je parle de la plupart des libertés personnelles, du caractère fédératif, des trois langues officielles, de l'aspect collégial du Conseil fédéral etc. Malgré cette apparence souple de la Constitution, il n'y eut qu'une revision (le scrutin proportionnel) qui ait modifié radicalement le caractère de l'Etat suisse, et ceci dans un sens favorable aux principes généraux qui guident la vie politique en Suisse.

E- Rôles des Cantons dans la formation de la volonté centrale.

Notre exposé des compétences respectives des cantons et de la Confédération présente une image pessimiste de la position véritable des cantons au sein de la Confédération. Malgré la perte de la plupart des éléments fondamentaux de leur souveraineté ils constituent encore des entités politiques et, comme telles, ont une voix, surtout dans la formation de cette volonté centrale qui agit dans tous les domaines où ils ont soit perdu leur compétence, soit partagé ces compétences. Les voies légales ouvertes aux cantons en tant que personnes juridiques dans le droit public suisse nous renseignent sur l'ampleur de la protection qu'ils ont conservée contre les empiètements d'un gouvernement fédéral sur leurs propres pouvoirs. Il y a cinq domaines où la Constitution a prévu que les cantons participent au pouvoir central, soit par consultation, soit par initiative, soit par représentation.

E1- Initiative législative

Le rôle que peuvent jouer les cantons est actif et passif, ou bien positif et négatif. Le côté positif se trouve exprimé dans le droit d'initiative législative. Un canton peut soumettre une mesure législative par correspondance au Conseil fédéral qui doit la présenter au Parlement. C'est une mesure qui est rarement utilisée.

E2- Référendum législatif

Huit cantons peuvent demander qu'une des formes de législation soumises au référendum fasse l'objet d'un vote populaire pourvu que la demande parvienne aux autorités fédérales avant le délai référendaire. C'est l'équivalent du référendum populaire dont nous avons déjà parlé. C'est l'un des pouvoirs négatifs que les cantons ont à leur disposition. Il est très probable que si les cantons demandaient la votation, ils exprimeraient la volonté générale de leurs cantons respectifs.

Il est intéressant de spéculer sur le processus par lequel la constituante de 1848 arriva au chiffre de huit cantons. Si l'on se souvient du Sonderbund, on voit immédiatement qu'il se composait de sept cantons, et qu'on pensait qu'en recevant une demande de référendum formulée par huit cantons on éviterait une coalition de ces cantons pour bloquer ou du moins retarder toute législation. Encore une fois on se rend compte de l'influence du contexte historique sur plusieurs articles de la Constitution. En tout cas, existait déjà à cette époque le référendum populaire que le Conseil fédéral réussit à éviter par la clause d'urgence attachée à des Arrêtés fédéraux, ce qui les soustrait au référendum. Des mesures qui portèrent atteinte aux cantons furent également promulguées en vertu des pleins pouvoirs accordés

au Conseil fédéral lors des deux guerres mondiales.

E3- Revision constitutionnelle: la double majorité, celle du peuple et celle des cantons.

Nous avons déjà parlé des possibilités d'initiative cantonale an matière constitutionnelle. Mais c'est moins l'initiative populaire ou cantonale qui va provoquer une accentuation des pouvoirs centraux au détriment des compétences cantonales. A quelques exceptions près, la plupart des nouveaux articles constitutionnels équivalent à un renforcement des pouvoirs centraux. La revision totale de 1874 fut la première d'une série de mesures qui ont abouti à une consolidation des pouvoirs fédéraux. A plusieurs reprises, le résultat final ne fut obtenu qu'après plusieurs votes populaires. Le passage à la Confédération des pouvoirs législatifs en droit pénal et civil ne s'accomplit qu'après avoir été rejeté par le peuple à deux reprises. Il y a bien d'autres exemples.

Mais la stipulation la plus importante dans les règles qui gouvernent la votation constitutionnelle est celle de la double majorité des cantons. On peut arriver à une majorité cantonale, et cela est survenu deux fois dans l'histoire suisse, avec un vote populaire dépassant à peine un tiers des citoyens suisses. L'histoire suisse a démontré que si une acte constitutionnel enlevait trop aux cantons, une coalition de minorités se formerait pour écraser la majorité apparente qui est alémanique et protestante. Lorsque les cantons romands se coalisent, tout à fait inconsciemment, avec les cantons catholiques pour opposer une mesure centralisatrice, la majorité disparaît. Les cantons catholiques sont principalement alémaniques et les cantons romands sont protestants.

Les cas de votes constitutionnels ne sont pas les seuls instances où l'on suppose que la volonté d'une majorité de cantons peut différer de celle de la majorité du peuple. Il y en a un autre prévu par la Constitution: le Conseil des Etats.

E4- Conseil des Etats

Aux Etats-Unis on l'appelle le Sénat; la Chambre haute suisse en est une copie. Ce n'est pas ici qu'on discutera du comportement politique en Suisse, mais pour comprendre le rôle fédéral que devait jouer le Conseil des Etats il faut étudier sa composition.

Chaque canton élit deux membres à ce Conseil (1 par demi-canton). La manière de faire l'élection et la durée du mandat varie suivant les cantons ce qui signifie que le Conseil n'est jamais entièrement renouvelé. Bien que la Constitution stipule que les députés doivent voter sans instruction, l'inclusion même de cette Chambre fut destinée à défendre les droits des cantons et à atténuer les tendances centralisatrices de la Chambre du peuple.

C'est dans une étude des membres de ce Conseil qu'on découvre combien son rôle peut être efficace. Pour la Chambre actuelle on constate d'abord une représentation plus que proportionnelle des partis de la droite. Il n'y siège que trois socialistes. Ceci est le résultat du scrutin majoritaire adopté à tous les niveaux cantonaux où les députés peuvent être élus soit directement par le peuple, soit par leurs représentants.

Le Conseil des Etats, à part le large contingent de magistrats cantonaux, a dans son sein des représentants des mino-

rités linguistiques et religieuses, qui, coalisés, forment une majorité dans la Chambre. Ceci signifie qu'il peut bloquer toute législation qui ne lui convient pas. S'il n'y a pas d'accord entre les deux Conseils après épuisement de la procédure destinée à amener une entente, le projet sera abandonné.

Mais ce n'est pas seulement dans les affiliations politiques qu'on voit la représentation des intérêts locaux, mais aussi dans les occupations des conseillers aux Etats. Un seul canton, le Tessin, interdit à ses magistrats cantonaux (Conseillers d'Etat, juges cantonaux, députés au Grand Conseil) de siéger aux Chambres fédérales. Tous les autres cantons ont profité de la possibilité d'envoyer à Berne des magistrats cantonaux, qui savent le mieux quels sont les vrais intérêts du canton et comment les défendre. Environ la moitié des conseillers aux Etats indiquent comme occupation celle de magistrat cantonal. Le Conseil national compte également parmi ses membres un certain nombre de magistrats cantonaux.

Cette représentation des gouvernements cantonaux donnent l'assurance à ceux-ci de faire entendre leurs voix au niveau fédéral. Je trouve que la présence de magistrats cantonaux aux Chambres fédérales se concilie difficilement avec l'article qui interdit le vote avec instruction.

E5- Consultation des cantons pour la préparation de l'avant-projet des lois.

La plus grande partie de la législation qui est votée par les Chambres fédérales émane du Conseil fédéral, parfois comme le résultat d'une motion au parlement. La longue procédure qui a lieu avant l'achèvement du projet final nous ferait penser que

le Conseil fédéral désire que son projet soit adopté par les Chambres tel quel. La Constitution arrête qu'avant la préparation d'un projet, le Conseil fédéral doit consulter toutes les organisations intéressées. (On ne mentionne pas les partis politiques). On a souvent décrit la préparation d'une loi comme un "marchandage" entre les diverses associations faîtières intéressées aux projets. Le canton n'est pas un partenaire dans ce "marchandage" mais il doit être consulté lors de la préparation de tout projet de loi. Le principe veut que la Confédération n'impose pas de mesures contraires aux intérêts des cantons.

J'ai cité cinq voies par lesquelles les cantons participent à la formation de la volonté centrale. Aucun de ces moyens ne constitue un véto bien qu'une revision constitutionnelle puisse être refusée par la majorité des cantons. Ici encore, les dispositions juridiques ne forment que les soupapes contre des abus de pouvoir pouvant résulter des rapports qui doivent régner entre les cantons et la Confédération. L'esprit de la Constitution, qui implique une coopération entre les deux instances, prime la lettre de la loi.

F- Les Articles linguistiques de la Constitution suisse.

En fait, seulement deux articles tombent sous cette rubrique. Celui qui concerne le choix des juges du tribunal fédéral est discuté ci-haut. C'est l'article 116 (qui arrête que le français, l'allemand, et l'italien sont les langues officielles et que celles-ci, plus le rhéto-romanche, sont les langues nationales de la Suisse) qui est la seule base légale de tous les droits linguistiques en Suisse. C'est cet article qui reconnaît à ces langues un statut officiel,

mais uniquement au niveau fédéral.

F-1 Article 116 - son histoire, une introduction

Les chapitres précédents tracent les lignes générales de la Constitution. Ce chapitre, cet article, ses conséquences étendues, doivent être clarifiés si nous voulons tirer quelques enseignements du système suisse.[1]

Nous savons déjà comment l'égalité des langues a été reconnue en Suisse. (Voir l'introduction). Plusieurs explications du "libéralisme linguistique en Suisse", ont été proposées; j'en avance quelques-unes moi-même, mais je tenterai de me limiter aux questions strictement juridiques sans tomber dans la spéculation.

La langue nous permet de formuler nos idées et de communiquer avec autrui. Donc, la législation en matière linguistique doit tenir compte de la reconnaissance ou du refus de reconnaître une langue dans les milieux officiels, dans un district donné, dans un tribunal, dans les affaires privées; ce sont là quelques-uns des domaines où la question de langue se pose. La reconnaissance d'une ou de plusieurs langues implique que certaines des libertés personnelles soient limitées. Une langue reconnue au niveau fédéral doit-elle l'être au niveau cantonal? Peut-on forcer quelqu'un de langue italienne de s'exprimer en allemand à Bâle? Une multitude de questions viennent à l'esprit.

---

1. Les deux principales sources de cet exposé sont C. Hegnauer, Das Sprachenrecht der Schweiz (Zurich, 1947) et M. Pedrazzini, la Lingua italiana nel diretto federale svizzero (Locarno, 1952).

Les principes légaux qui seront abordés dans cette section sont les suivants: nous ferons la distinction entre langue nationale et langue officielle. En 1848 et 1874 l'article 116 arrête que l'allemand, le français et l'italien sont les principales langues nationales de la Suisse. Le qualificatif de "national" comportait la signification de reconnaissance officielle. Mais l'adjectif "principale" veut dire qu'une autre langue ou langues sont courantes en Suisse. Deux mouvements nationalistes provoquèrent des réactions nationales avec des conséquences linguistiques en Suisse entre les deux guerres. Trois des groupes linguistiques suisses se sentaient menacés: le rhéto-romanche (surtout le ladin), l'italien et dans une moindre mesure l'allemand.

Pour la partie alémanique de la Suisse, on vit un retour aux dialectes. Ceux-ci condamnés au début du siècle reprirent de l'importance. Ce furent cependant les parties italienne et rhéto-romanche de la Suisse qui sentirent la menace de l'Italie fasciste. L'Engadin surtout, ou l'on parlait le ladin, sentit les pressions italiennes. Le linguistes du voisin du sud affirmaient que le ladin n'était qu'un dialecte italien. A l'initiative du Grand Conseil des Grisons sur demande des organisations rhéto-romanches, une revision de l'article 116 eut lieu. En 1938, une large majorité du peuple et tous les cantons adoptèrent le nouveau texte qui dit que les trois langues anciennement nationales reçoivent le statut d'officielles, et que le rhéto-romanche devient une langue nationale, ce qui voulait dire une reconnaissance de la minorité qui parlait cette langue. L'affirmation même du fait que le rhéto-romanche était une "langue" et pas un dialecte, devait démontrer la volonté de la Suisse de combattre l'irredentisme italien. Ce fut une

affirmation de la volonté nationale de protéger sa diversité et même de l'accentuer contre les hégémonies qui entouraient la Suisse à cette époque.

Nous approfondirons la distinction entre "nationale" et "officielle". Il faudra concilier l'existence de cet article et la question de la règle non-écrite de souveraineté cantonale en matière linguistique. En outre, il faudra examiner comment se réglèrent les conflits entre les libertés personnelles (en particulier les libertés d'établissement, d'expression et de commerce et d'industrie) et ces principes sus-mentionnés. L'existence de trois textes légaux, chacun ayant la valeur de texte original, mène nécessairement à des interprétations divergentes de la volonté du législateur.

F-11 Langue nationale - sa signification

Notre discussion se portera sur l'article 116 dans sa forme actuelle. Le manque d'espace à notre disposition nous empêche de définir la modification de l'acceptation de ce mot qui eut lieu lors de la revision de 1938. Si nous disons que "nationale" d'avant 1938 équivaut à "officielle" d'après 1938, la distinction entre les deux "nationales" sera la même que celle entre "nationale" et "officielle" de nos jours.

"Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent". Renan définissait une nation dans "Qu'est-ce qu'une nation". Cette citation s'applique à la Suisse et l'élément qu'il faut en relever est l'absence d'allusion à une langue nationale ou à une race. Ce ne fut que les nations

italiennes ou allemandes, tard venues sur la scène mondiale, qui ont insisté sur la nécessité d'une langue ou race commune. Les grandes nations européennes ne se rendirent compte de l'existence de leur langue commune qu'après être devenues des nations solidement établies. On comprend facilement la distinction entre les deux définitions possibles d'une nation. La Suisse se classe évidemment dans la catégorie de Renan, autrement la Suisse n'existerait point.

Donc il n'y a pas de langue suisse parlée par la nation suisse. Mais la Suisse est une nation, où le facteur de cohésion est très fort. Cette cohésion découle d'un passé plus ou moins commun, et d'un nombre de buts qu'ils gardent en commun de nos jours. Mais la Constitution suisse nous dit qu'il y a quatre langues nationales en Suisse, ce qui signifie que les quatre langues sont reconnues en tant qu'idiome d'expression du peuple suisse. La reconnaissance même de chacune des langues lui confère un statut particulier. D'un point de vue idéal, l'interprétation de la Constitution accorde à chacune le statut d'égalité par rapport aux trois autres langues.

En réalité le statut de langue nationale est une expression de principe. Il est destiné uniquement à la langue rhéto-romanche et n'accorde à la personne dont c'est la langue maternelle pas plus de droits qu'elle n'en possédait avant 1938. C'est dans les subventions à l'instruction publique et aux organisations qui s'occupent de la protection du rhéto-romanche qu'un traitement particulier se manifeste. En Suisse on aime affirmer que les minorités n'existent pas, ou plutôt l'on préfère ne pas qualifier un groupe linguistique de "minoritaire", étant donné que ce terme peut comporter un sens péjoratif.

La déclaration de quatre langues nationales égales comporte une obligation de très grande importance pour le peuple suisse. Si quatre langues sont reconnues "de jure", il faut garantir à chacune de celles-ci son développement et, dans au moins un cas, sa survie. Je mentionne ceci en passant; j'en reparlerai ailleurs. Mais il est impératif de se rendre compte de la signification que revêt la reconnaissance d'une petite minorité linguistique. Il s'agit non pas de la laisser crever doucement mais sûrement, ce qui semble être le cas avec le rhéto-romanche, mais de tout faire pour l'aider à s'épanouir.

F-12 Les langues officielles

Si une langue jouit de la reconnaissance officielle, seule cette langue ou ces langues peuvent être employées, en principe, dans les rapports officiels d'un pays. En Suisse, l'italien, le français et l'allemand sont déclarés langues officielles de la Suisse. Qu'est-ce que ce statut signifie? Dans quels domaines les langues sont-elles reconnues comme officielles? Quels sont les effets de la souveraineté linguistique des cantons?

Pour pouvoir répondre à ces questions il faut se rappeler le caractère fédératif de l'Etat suisse. Abstraction faite de certaines affirmations qui se trouvent ailleurs, il existe en matière linguistique deux territoires ou deux souverainetés. D'une part, il s'agit de tout ce qui se passe au niveau fédéral, en d'autres mots de toutes les activités de la Confédération. D'autre part, il y a les Cantons et leur "Sprachenhoheit", un pilier de leur souveraineté résiduelle, et arme principale de la défense de leur caractère particulier local. Nous discuterons ici des langues sur le plan fédéral, et lorsque la

Confédération existe en tant qu'organe décentralisé nous tiendrons compte de la souveraineté cantonale en matière linguistique.

La Confédération, qui représente l'Etat en Suisse, se compose d'un nombre d'organes dont le but est de mettre en oeuvre la volonté du peuple. En tant que gouvernement d'un peuple souverain trilingue, toutes ses activités, fins etc., doivent être accessibles au peuple qui compose la Confédération.

Le peuple élit son parlement, constitué de deux Chambres où les trois groupements linguistiques sont représentés et peuvent idéalement s'exprimer dans leur propre langue. (Une étude sur les institutions suisses approfondit la question d'emploi de langues dans celles-ci. Je me bornerai à signaler les violations du principe légal, qui sont pour la plupart le résultat de considérations pratiques pour ne pas dire économiques). En fait le député italien ne s'exprime que rarement dans sa langue maternelle. Il n'y a pas de traduction instantanée de l'italien. Les débats importants de cette assemblée sont publiés dans les langues originelles sans traduction. Toute la législation qui émane de cet organe est publiée dans la Feuille officielle. Les textes italiens, français et allemands de toute loi ou arrêté fédéral sont considérés comme égaux, bien que le texte italien n'en soit qu'une traduction.

Le Conseil fédéral est élu par l'Assemblée fédérale; celle-ci s'assure qu'il représente les divers groupements linguistiques du pays. La partie italienne n'est pas toujours représentée, mais un Suisse italien y siège périodiquement. Tout ce qui émane du Conseil fédéral prend sa forme dans les trois langues bien que le Conseil délibère presque uniquement en langue allemande.

Le Tribunal fédéral, dont les membres sont élus tous les six ans par l'Assemblée fédérale, représente les trois parties linguistiques du pays. Chaque Cour doit pouvoir entendre un procès dans quelconque des langues officielles et les Cours criminelles doivent être composées de membres de chacune des langues officielles de la Suisse. Bien que le rhéto-romanche ne jouisse pas du statut officiel, le Tribunal fédéral lui accorde certaines concessions, telles que depuis 1878 la traduction gratuite des pièces produites.

Le Conseil fédéral est responsable de l'organisation et du fonctionnement de l'Administration fédérale. Je vous renvoie au rapport de Jean Meynaud sur celle-ci; mais cette étude parle plutôt du comportement interne des services fédéraux. Ce qui nous intéresse ici, ce sont les rapports qui existent entre les divers services et le public, et entre ces même services et les cantons et les communes. C'est ici que la question de territorialité fait ressentir ses effets.

Les trois langues officielles sont égales. Donc, n'importe qui, qu'il soit une personne juridique de droit privé ou de droit public, a le droit de communiquer avec les autorités fédérales dans l'une des langues officielles. (Je parle ici uniquement des organes centralisés; ceux qui sont organisés sur tout le territoire sont sujets à un autre ensemble de règles.) Il n'y a pas de limitations à cette règle car, par exemple, un Alémanique habitant à Genève a le droit de correspondre avec Berne en allemand, même si ceci constitue violation de la souveraineté cantonale en matière linguistique. La langue officielle, donc, ne se détermine pas d'après le lieu de résidence, mais d'après la langue maternelle. Même au Tribunal fédéral, la langue de la Cour d'Appel ou du procès

de première instance (dans certains cas le Tribunal fédéral peut être la Cour de première instance) est celle du district d'où émane le différend. Il en va de même pour les cantons et les communes.

Nous avons déjà étudié les Forces armées, qui sont une institution fédérale. Veuillez consulter l'étude consacrée à ce sujet.

F 121 Langues officielles dans les organes décentralisés

Pour les détails de l'emploi des langues dans les PTT et les CFF, on trouvera une description complète dans le rapport de Jean Meynaud. Je me bornerai à énoncer les principes qui gouvernent les rapports linguistiques entre ces corporations gouvernementales et le public.

Les PTT et les CFF fournissent des services essentiels au public suisse. L'organisation interne suit un plan de décentralisation régionale. Pour les CFF, on trouve trois sections dont l'une, la Suisse orientale, est unilingue. Les deux autres sont bilingues. Les Postes sont divisés en neuf arrondissements, et le Téléphone en treize. Certaines de ces subdivisions sont bilingues et d'autres unilingues. La langue de service est celle de la région ou des régions linguistiques desservies. C'est la souveraineté cantonale en matière linguistique qui a force de règlement ainsi que c'est le cas dans les affaires cantonales.

L'emploi des langues dans les rapports avec les organisations fédérales officielles respectent certaines règles très simples que nous avons énumérées. La reconnaissance d'une langue comme officielle n'implique dans aucun cas une reconnaissance territoriale. C'est le seule manière d'éviter un mélange des groupements linguistiques qui n'affecterait que les groupements minoritaires.

Il est déjà assez difficile de remédier aux effets d'une langue étrangère dans les groupements linguistiques minoritaires. Les garanties des libertés personnelles empêchent une interdiction de l'emploi d'une langue qui n'est pas celle d'une région déterminée. Nous allons aborder le conflit qui résulte de la déclaration d'un certain nombre de libertés personnelles, et de l'existence de l'article 116 ainsi que son corollaire non écrit la "Sprachenhoheit".

F2- <u>Comment équilibrer les exigences des libertés personnelles et celles de la garantie de l'article 116</u>

On dit que la Suisse est sage. Tant de fois on me l'a dit pour expliquer des solutions aux problèmes politiques qui sont irréalisables ailleurs! Trouver un compromis paraît être l'art de gouverner en Suisse. La Suisse jouit d'une stabilité politique qui étonne tous les observateurs, mais elle l'a réalisée aux dépens d'une abdication de politiques controverses. Elle doit se contenter d'une adaptation aux situations, un pragmatisme à la britannique, (ou à la canadienne) sans aucune politique à long terme. La Suisse est trop fragile, non seulement du point de vue linguistique, mais aussi du point de vue religieux et surtout économique. La raison d'être de la Suisse signifie le sacrifice de quelques valeurs matérielles pour réaliser son être qui est une valeur exclusivement spirituelle.

Cet préambule doit servir à démontrer que la solution adoptée en Suisse ne sera jamais la plus désirable mais qu'elle est la seule possible si l'on veut garantir la survie de la nation suisse. Notre idée de la démocratie idéale comporte un certain nombre de principes et de libertés découlant de l'idéologie qui ne s'est pas encore adaptée aux réalités de nos jours. Quelques-unes de ces libertés et principes mèneraient à l'anarchie si l'on

n'établissait pas de limites. La recherche absolue du bien-être personnel n'équivaut que rarement au bien-être commun, ou de la Nation. Nous allons poser une prémisse de base: la Nation existe, elle est désirable, les avantages de son existence compensent amplement les inconvénients. Elle, comme la démocratie, est le moindre des maux d'après l'idéologie prédominante de notre société occidentale, y compris celle de la Suisse.[1]

Parmi ces principes, on trouve toute une gamme de libertés personnelles. La déclaration des droits de l'homme de 1789 forme encore la base de notre philosophie politique. Je ne tiendrai compte que des suivantes: liberté d'expression (le droit de se servir de sa langue maternelle en particulier), l'égalité devant la loi (mêmes droits à conditions égales), liberté du commerce et de l'industrie et dernièrement, ce qui est primordial dans le contexte suisse, la liberté d'établissement. Cette dernière veut dire que tout Suisse peut s'établir n'importe où sur le territoire suisse, sous réserve de quelques dispositions de droit pénal.

Par contre l'article 116 peut être interprété de deux manières. La première interprétation veut que les quatre langues suisses peuvent être employées n'importe où sur le territoire suisse, mais en réalité, dans les affaires entre personnes et de droit privé on peut se servir de toute langue. La vraie raison d'être de cet article découle de son interprétation étroite: ces quatre langues sont nationales; donc, il faut faire autant que possible pour les préserver. Nous allons voir comment une tentative de défense trop agressive peut mener à des enfreintes aux principes

---

1. C'est la prémisse philosophique qui permet une certaine restriction des libertés personnelles.

sus-mentionnés. Je donnerai un exemple concret pour bien illustrer les limites que le Tribunal fédéral a imposées aux autorités cantonales.

La limite habituelle à la liberté personnelle s'exprime en termes juridiques par la phrase suivante: l'ordre public. La Suisse est très fragile; son existence même dépend de l'équilibre précaire qui existe entre les quatre groupements linguistiques. Si l'on enlève les trois minorités, la Suisse n'aurait plus de raison d'être. Donc la déclaration de l'article 116 implique que la préservation des quatre langues nationales peut provoquer l'invocation du principe. Telle ou telle activité menace l'ordre public en Suisse, et par là la sécurité même de la Suisse.[1] (Cette interprétation est de Hegnauer et est basée sur un avis de Giacometti).

La liberté d'expression rencontre des obstacles dans les rapports avec les gouvernements cantonaux et communaux. Si l'on choisit de vivre dans une région linguistique donnée, on est tenu de se servir de cette langue dans ses rapports avec la commune et le canton. Si l'on comparaît devant un tribunal de cette région, il ne sera pas tenu compte d'une langue maternelle étrangère. Les enfants devront, dans plusieurs cantons, fréquenter des écoles publiques où l'enseignement se donne dans la langue de la région. Mais en général, il est impossible de restreindre quelqu'un dans l'emploi de sa langue maternelle pour ses rapports privés avec autrui.

---

1. C. Hegnauer op. cit., pp. 59-67, 71-79; E. Thilo, op. cit., p. 26.

Lorsque nous parlons du principe de l'égalité devant la loi et de ses rapports avec l'article 116, nous faisons allusion aux droits d'une personne de comparaître devant son juge naturel, c'est-à-dire devant celui qui parle sa propre langue, ou du moins à la possibilité de faire traduire ce qui se passe dans sa propre langue. Mais encore une fois le principe de territorialité intervient. Cependant le principe de la langue du territoire n'est pas une règle absolue ainsi que nous le verrons dans le rapport sur les institutions.

La Suisse est, vue de certaines perspectives, un drôle de pays. On proclame très courageusement dans la Constitution à l'article 31 que la liberté du commerce et de l'industrie est garantie, sous réserve des dispositions contraires de la Constitution. Cette dernière partie fut ajoutée en 1947, avec une série d'autres articles dits "économiques". La première phrase de ce paragraphe prête à explications. La Suisse a toujours été fière de son libéralisme économique. Pendant longtemps ce libéralisme n'était qu'apparent, vu la cartellisation extrême des diverses branches de l'économie suisse. Mais ces articles, et les pleins pouvoirs dont jouit le Conseil fédéral pendant une bonne partie de ce siècle, ont conduit à une très grande rigidité de l'économie. La Confédération possède la base constitutionnelle pour permettre au gouvernement de prendre des mesures très dirigistes dans n'importe quel domaine de l'économie. L'agriculture tombe plus ou moins sous le contrôle complet du département de l'Economie publique.

Il fallait faire mention de cela pour démontrer que cette liberté a été plus ou moins vidée de son sens. Toutefois elle a été invoquée deux fois à cause d'une loi cantonale tessinoise de 1931.

La question tessinoise fait l'objet d'un chapitre dans l'étude générale. Le problème se résume dans la menace de germanisation qui pèse sur ce canton depuis le début du siècle.

En 1931, suivant les conseils de Giacometti qui s'est basé sur l'article 116 de la Constitution, le Grand Conseil tessinois promulgua une loi stipulant que les affiches des magasins devraient porter la raison sociale d'abord en italien, et ensuite dans d'autres langues mais en caractères dont la grandeur fût la moitié de l'inscription italienne. Il s'ensuivit un appel au Tribunal fédéral (Zähringer C. Conseil d'Etat du Tessin) (la décision cantonale soutenait la loi cantonale). Celui-ci déclara que la partie de la loi traitant de la grandeur des lettres était inconstitutionnelle. Après une légère modification de la loi, (suppression du paragraphe 1 de l'article deux) le Tribunal fédéral soutenait une deuxième décision de la Cour cantonale en 1938. Chaque fois la décision du Tribunal fédéral se fonda sur une violation partielle de l'article 31 qui garantit la liberté du commerce et de l'industrie et aussi l'article 4. Le Tribunal fédéral estimait que la menace de germanisation n'était pas assez forte pour justifier l'inclusion de cette stipulation quant à la grandeur du texte.[1]

Nous parlerons plus amplement des cas tessinois et rhéto-romanches à l'étude générale. Cependant il serait souhaitable de remarquer que l'article 116 est la seule arme potentielle à base constitutionnelle qu'on pourrait utiliser pour défendre ces deux minorités.

L'article 45 de la Constitution déclare que la liberté d'établissement est garantie sur le territoire de la Confédération suisse. Etablissement est le droit de se domicilier; en d'autres

1. Voir Thilo, op. cit., pp. 274-6.

termes la liberté de mouvement est assurée. Si l'on accorde à un Suisse le droit de vivre où il désire dans la Confédération, on devrait lui accorder la liberté d'emploi de sa langue maternelle. Mais on exige que le Suisse établi dans une région linguistique autre que la sienne entretienne des rapports officiels avec les autorités dans la langue de la région. Cette règle peut créer un obstacle à ceux qui envisageraient de se déplacer. Si l'on a une famille, un changement de langue maternelle pour celle-ci pourrait constituer une raison de plus pour ne pas effectuer le déménagement.

G- Les Organes de la Confédération

L'un des principes fondamentaux qu'a invoqué la Constituante a été la séparation des pouvoirs qu'avait prônée Montesquieu. Une étude approfondie de la Confédération fait ressortir que l'on a essayé de respecter ce principe, mais que la pratique l'a trahi dans une certaine mesure.

Vu qu'une discussion plus détaillée de ces organes se trouve sous le titre "Institutions" et que leur mode de constitution ressort des études sur le comportement politique, cet exposé sera bref et se bornera à une énumération des dispositions constitutionnelles et conventionnelles qui les gouvernent.

G-1 Le Conseil fédéral, sa composition, son mode de formation et ses compétences

C'est peut-être le seul exemple de directoire politique que l'on connaisse. La Constitution de 1848 prévoyait un gouvernement collégial de sept membres qui devait remplir la fonction "exécutive" prévue par Montesquieu. Les sept membres, chacun responsable de la direction d'un département de l'administration fédérale, sont élus par l'Assemblée fédérale pour un mandat de

quatre ans qui est renouvelable. La Constitution ne contient qu'une stipulation quant au choix des conseillers fédéraux, exception faite d'un certain nombre d'incompatibilités. Pas plus d'un membre par canton ne peut faire partie du Conseil fédéral. En fait, un certain nombre de règles conventionnelles guident les membres de l'Assemblée fédérale dans leur choix. Berne et Zürich y ont droit à une représentation, étant les deux états les plus peuplés. Vaud, sauf pendant un intervalle dans les années '40, y a toujours été représenté. Les quatre autres membres sont élus plus ou moins par rotation dans six autres régions de la Suisse afin qu'il y ait au moins deux membres des minorités linguistiques et que les autres régions alémaniques y soient représentées périodiquement. Actuellement, les membres sont de quatre partis politiques différents.

Les traits saillants de ce gouvernement sont les suivants. Dans sa composition actuelle le Conseil fédéral date de 1872, année où eut lieu un renouvellement complet, ce qui donne lieu à une continuité permanente de politique. Cette stabilité provient du fait que le système de gouvernement suisse n'est pas un régime parlementaire. Les membres du gouvernement ne font pas partie de l'Assemblée fédérale. Bien qu'ils représentent les quatre partis les plus importants, ils ne sont pas responsables au Parlement. Le Conseil fédéral agit collectivement, la responsabilité est solidaire. Mais une crise ministérielle, un renversement du gouvernement ou d'un ministre, sont juridiquement impossibles. Une dissolution du parlement ne peut être décrétée par le Conseil fédéral. Elle est prévue en cas de revision totale de la Constitution.

On voit que sa stabilité est exemplaire, mais quelle est l'étendue de ses pouvoirs? Nous avons déjà fait allusion aux

pouvoirs administratifs du Conseil fédéral mais jusqu'où peut-il agir dans le domaine judiciaire et législatif?

Depuis le développement du Tribunal fédéral et le transfert des recours en droit public à sa juridiction, les pouvoirs judiciaires résiduels du Conseil fédéral sont assez restreints et ne méritent pas une discussion. Les pouvoirs législatifs du Conseil fédéral, vu le principe dont s'inspire la Constitution, sont très étendus. Je ne parle pas uniquement de la fonction normale de tout gouvernement qui consiste à soumettre la législation au Parlement, ni de la revision obligatoire de toute autre initiative législative par le Conseil fédéral. Cette fonction incombe aux gouvernements de la plupart des pays démocratiques, quel qu'en soit le régime.

Ce qui trouble les juristes et les politiciens suisses concerne la délégation tacite de pouvoirs contenus dans plusieurs Lois fédérales et Arrêtés fédéraux. Le Conseil fédéral se voit accorder le pouvoir d'arrêter des ordonnances d'exécution dont les conséquences légales peuvent revêtir une très grande importance.[1] La question du contrôle et de la puissance du Conseil fédéral, et de l'Administration fédérale, se pose d'une façon aiguë, comme on l'a vu en 1964 lorsqu'il s'est agi de l'achat de chasseurs pour l'armée suisse. Il ne m'incombe pas d'approfondir cette délégation de pouvoirs, mais simplement de la mentionner en passant. Les implications possibles en sont évidentes.

C-2 L'Assemblée fédérale - sa composition, son mode de constitution et des pouvoirs

En 1848, la Constituante devait rechercher un compromis afin de ne pas imposer aux cantons catholiques et romands un gouvernement centralisé trop fort. Il fallait confirmer les pouvoirs

---

1. M. Bridel, op. cit., pp. 59-60.

résiduels des cantons et en même temps leur donner une voix dans la formation de la volonté centrale. Je consacre un chapitre à ce dernier point, mais il s'avère que je parle ici de l'un des moyens les plus efficaces à la disposition des cantons.

Les Etats-Unis avaient adopté un Etat fédératif pour résoudre des problèmes semblables à ceux auxquels la Suisse devait faire face. Le choix de la forme fédérative, ce qui impliquait une deuxième chambre, le Conseil des Etats, ne fut fondé sur aucune étude sérieuse du système américain. La seule source dont les députés se servirent fut le traité de Tocqueville.[1] On peut même affirmer que la Constituante n'avait pas une pleine compréhension du système qu'elle a adopté.

G 21- Le Conseil national

C'est la Chambre du peuple. Une revision récente a établi un plafond de deux cents membres, éligibles tous les quatre ans, le troisième dimanche d'octobre. Le conseil national actuel en tant qu'organe ne diffère pas substantiellement de celui de 1848, sauf pour un facteur primordial. En 1919, le peuple et les cantons suisses adoptèrent une revision constitutionnelle instituant le scrutin proportionnel à un seul tour. Les arrondissements d'élection furent les cantons, et la méthode de répartition adoptée fut celle d'Hondt, la plus satisfaisante que l'on connaisse. J'en discute davantage ailleurs, mais j'aimerais relever un point qui doit nous intéresser. La réussite de cette initiative fut due à une coalition des minorités religieuses et linguistiques pour former une majorité. L'essence même du scrutin proportionnel réside dans la reconnaissance des minorités en leur accordant une représentation proportionnelle au Conseil national. En effet, les Suisses avaient donné une formulation légale à leur compréhension de la nature d'une démocratie. Une majorité peut être

1. De la démocratie en Amérique.

dictatoriale, si elle n'admet pas l'existence des droits des minorités.

C-22 Le Conseil des Etats

J'ai déjà fait remarquer que cette chambre, ou Sénat, fut conçue pour protéger les intérêts des Etats souverains, les cantons. Quarante-quatre députés, deux de chaque canton et un membre pour chacun des six demi-cantons constituent ce Conseil. Les membres sont rénumérés par leurs cantons, et le mode et la durée d'élection ressortent du domaine des cantons. Les députés doivent voter sans instruction. Ils siègent en même temps que le Conseil national et le Conseil jouit des mêmes pouvoirs que le Conseil national. Actuellement les conseillers aux Etats reçoivent davantage d'estime de l'opinion publique que les conseillers nationaux.

C-23 Les compétences des deux Conseils

Les compétences législatives et autres sont énumérées dans la Constitution. Il est inutile d'en parler en détail, elles ne sont que celles qui sont réservées à tout corps législatif démocratique. Cependant il faut souligner que les deux Conseils jouissent de pouvoirs égaux, contrairement au cas du Sénat américain. Toute législation doit être adoptée sous la même forme dans les deux conseils. En cas de désaccord complet (une procédure pour transiger est prévue) le projet tombe.[1]

---

1. Voir l'Etude institutionnelle.

Avant 1874, l'Assemblée fédérale possédait quelques compétences judiciaires, lesquelles ont été transférées au Tribunal fédéral.

L'Assemblée fédérale constituée de la réunion des deux Conseils dans un seul corps, élit les conseillers fédéraux, les juges fédéraux et leurs suppléants pour une période de six ans, et élit également le général de l'armée, lors d'une mobilisation générale.[1]

L'étude sur les institutions exposera le fonctionnement de celles-ci d'une façon plus détaillée.

G3- Les Tribunaux fédéraux

Il y en a trois: le Tribunal fédéral à Lausanne, le Tribunal fédéral des Assurances à Lucerne et le Tribunal fédéral militaire. Les deux derniers ont uniquement des fonctions judiciaires, alors que le Tribunal fédéral constitue la Cour Suprême suisse. C'est l'instance finale de tout recours sauf pour les cas qui sont réservés au Conseil fédéral. Pour certains cas, bien définis, c'est le Tribunal fédéral qui est le tribunal de première instance.

Ces tribunaux, dans leur composition, doivent représenter les trois groupements ethniques de la Suisse. Mais la question linguistique recevra un approfondissement adéquat dans une étude appropriée.

Le Tribunal fédéral est responsable de l'administration de la Loi sur les Poursuites et les Faillites.

Depuis 1848:des généraux ont été élus en 1849 et 1856 (Dufour) en 1870 (Herzog), en 1914-18 (Wille) et en 1939-45- (Guisan).

H- Conclusions

L'aspect le plus ironique qu'on relève d'une comparaison de la Constitution fédérale avec l'AANB est que la première devait garantir la décentralisation des pouvoirs tandis que la nôtre devait concentrer les pouvoirs à Ottawa. En général, le contraire s'est produit dans chaque pays. Mais plusieurs fois je me suis attardé à la notion de "l'esprit de la Constitution". Par cela j'entends la philosophie politique qui gouverne l'interprétation et le fonctionnement de la Constitution. Les deux pays ont des Constitutions écrites qui ont subi les interprétations les plus diverses suivant les besoins du gouvernement fédéral. Les rédacteurs de la Constitution suisse prévoyèrent que le document devait être muni d'assez de méchanismes pour protéger les minorités du jour. La question linguistique ne se posait pas, l'identité suisse existait de fait. On trouve dans la Constitution de nombreuses voies ouvertes aux cantons pour influencer et participer à la formation de la volonté centrale. Le plus efficace de ces moyens de participation serait le Conseil des Etats. Son caractère conservateur, la forte représentation des minorités et le très grand contingent de magistrats cantonaux constituent une contre-partie efficace au Conseil national et au Conseil fédéral à tendances centralisatrices.

Mais tirer des enseignements concrets du fédéralisme suisse, nécessiterait une étude beaucoup plus approfondie que celle-ci. J'ai tenté de faire ressortir les moyens les plus usités de protection des minorités.

Le droit linguistique à base fédéraliste est de loin la caractéristique la plus intéressante du droit suisse. L'idée d'un principe rigide gouvernant - détail vs général -

l'emploi officiel des langues dans un Etat peut nous effrayer. Ce principe est d'autant plus rigide qu'il n'est pas écrit, et donc plus sacré. Toute une série de règles et principalement la souveraineté linguistique cantonale découlent de la déclaration des langues officielles et nationales. Mais quelle est la raison d'être de la souveraineté linguistique des cantons? Dans mon étude générale, j'ai mis l'accent sur le fait que les frontières linguistiques se sont stabilisées au treizième siècle. Il ne pourrait être question de supprimer des traditions si anciennes. On peut supposer que ce principe est destiné uniquement à défendre les minorités. Il va de soi que les cantons latins ne pourraient survivre sans cette protection essentielle. Il suffit d'étudier les statistiques du mouvement démographique en Suisse pour comprendre l'importance de fortifier les armes d'assimilation des cantons minoritaires. Depuis le début du dernier siècle jusqu'à récemment le taux de natalité des cantons romands n'atteint pas celui des cantons alémaniques. Seule une migration de l'est vers l'ouest pouvait empêcher que les minorités latines ne se retrécissent pourvu que ces cantons assimilent les populations alémaniques qui viennent s'établir en Suisse romande.

La paix linguistique en Suisse dépend beaucoup plus d'un respect des traditions et d'une tolérance envers les minorités que d'un système de règles linguistiques.

Il est permis de douter qu'un seul article constitutionnel puisse fournir le cadre légal pour une réglementation complète de l'emploi des langues. Cependant sa double interprétation combinée avec la "Sprachenhoheit" cantonale nous donne un schéma simple qui implique plusieurs règles subsidiaires. Une législation subsidiaire serait superflue, d'autant plus que la situation a été

consacrée par la pratique depuis bien avant la reconnaissance des trois langues officielles.

Les menaces qui pèsent sur le fédéralisme suisse sont de caractère économique. Plusieurs cantons sont incapables d'accomplir leurs tâches. L'initiative de la centralisation des pouvoirs provient des cantons faibles. Nous avons étudié les divers freins que peuvent appliquer les cantons envers l'extension des pouvoirs centraux. La centralisation n'aurait jamais pu se produire sans leur complicité. En effet, la seule caractéristique intéressante de la Constitution suisse, dans notre perspective, est la part que prennent les cantons dans les décisions fédérales. L'exemple le plus illustre de cette représentation est le Conseil des Etats.

I - Bibliographie

Armoiries, Sceaux, Constitutions de la Confédération et des Cantons. Chancellerie fédérale, Berne, 1948

Biaudet, J-C. Origines de la Constitution fédérale de 1848. Université de Lausanne, Lausanne, 1949.

Bridel, M. L'Esprit et la destinée de la Constitution fédérale de 1848. Université de Lausanne, Lausanne, 1949

Burckhardt, W. "Der Verhaltnis der Sprachen in der Schweiz", Jahrlichen Rundschau des Deutschschweizerische Sprachvereins. Bollman, Zurich, 1938.

Codding, G.A. Federal Government of Switzerland. Houghton Mifflin, Boston, 1965

Fleiner, F. "Le droit des minorités en Suisse." Mélanges Hauriou, Paris, 1929.

Gieré, G.R. Die Rechtsstellung des Rätoromanischen in der Schweiz. Keller, Winterthur, 1956

Hegnauer, C. Das Sprachenrecht der Schweiz Schultess, Zurich, 1947

Hughes, C. The Federal Constitution of Switzerland. Clarendon, Oxford, 1954

Pedrazzini, M. La Lingua italiana nel diritto federale svizzero. Pedrazzini, Locarno, 1952

Sauser-Hall, G. Guide Politique Suisse. Payot, Lausanne, 1965. 7e ed.

Thilo, E. "Note sur l'égalité et sur l'usage des langues nationales en Suisse", Journal des Tribunéaux, 1941, pp. 258-277.

Weilenmann, H. Die Vielsprachige Schweiz. Basel/Leipzig, 1925.

Peter Welsh
Mars, 1966

LES CONSTITUTIONS DES CANTONS QUI NE SONT PAS UNILINGUES

Les Constitutions des cantons qui ne sont pas unilingues

A. Introduction C101

B. La Constitution du Canton de Berne C102

B-1 Bref aperçu historique C102

B-2 Les organes cantonaux C103

B-2-1 Le Grand Conseil C103

B-2-2 Le Conseil exécutif C104

B-2-3 La Commission paritaire consultative C105

B-2-4 Organisation judiciaire C106

B-3 Articles linguistiques de la Constitution C106

B-3-1 Le statut du Jura C108

B-4 Administration cantonale C109

B-5 Conclusions C110

B-6 Annexe - Statut de la minorité jurassienne C112

C. La Constitution du Canton de Fribourg C114

C-1 Bref aperçu historique C114

C-2 Les organes cantonaux C116

C-2-1 Le Grand Conseil C116

C-2-2 Le Conseil d'Etat C117

C-2-3 L'organisation judiciaire C118

C-2-4 L'administration cantonale C119

C-3 Articles linguistiques de la Constitution C120

C-3-1 La situation de la minorité alémanique et conclusion C120

D. La Constitution du Canton du Valais C122

D-1 Bref aperçu historique de la Constitution C122

D-2 Les organes cantonaux C124

D-2-1 Le Grand Conseil C124

D-2-2 Le Conseil d'Etat C126

D-2-3 L'organisation judiciaire C127

D-2-4 L'administration cantonale C128

D-3 Les articles linguistiques de la Constitution C129

E. Constitution du canton des Grisons C131

E-1 Bref aperçu historique C131

E-2 Organes cantonaux C133

E-2-1 Le Grand Conseil C134

E-2-2 Le Petit Conseil C136

E-2-3 Organisation judiciaire C137

E-2-3-1 Cour cantonale C138

E-2-3-2 Bezirksgerichte C139

(Tribunaux régionaux)

E-2-3-2 Kreisegerichte C141

(Tribunaux des districts)

E-2-4 L'administration cantonale C142

E-3 Articles linguistiques de la Constitution C143

E-4 Quelques conclusions générales C144

F. Bibliographie C146

Les Constitutions des cantons qui ne sont pas unilingues

A. Introduction

La Suisse s'impose comme exemple à étudier non seulement à cause de son caractère multilingue mais aussi par sa structure fédérative. Elle se compose en effet de vingt-cinq Etats souverains qui jouissent d'un statut égal au sein de la Confédération. Il serait inutile d'étudier chacune des constitution de ces états vu que leurs structures purement politiques se ressemblent, sauf que quatre d'entre eux possèdent l'institution qui s'appelle la "Landesgemeinde".[1] Nous allons tout de même nous arrêter aux Constitutions de quatre cantons où plus d'une langue officielle est reconnue. Ce sont les cantons de Berne, Fribourg et du Valais, de langues française et allemande, et celui des Grisons où l'on a l'allemand, l'italien et les deux principaux dialectes rhéto-romanches.

Les solutions trouvées pour les problèmes linguistiques des affaires publiques peuvent avoir de l'intérêt pour nous. Nous accorderons notre attention aux dispositions constitutionnelles destinées à protéger et renforcer les droits des minorités. Nous tiendrons compte du facteur religieux qui joue ou a joué un rôle dans les différences entre les groupements linguistiques sauf dans le canton du Valais, qui est presque entièrement catholique.

---

1. Celle-ci remplace le Grand Conseil, et se réunit une fois par année. Les cantons où cette institution subsiste sont petits - ils doivent l'être car tous les citoyens se réunissent le même jour au même endroit.

B. La Constitution du Canton de Berne:

Tout le monde sait que le seul problème linguistique évident de la Suisse a comme cadre le canton de Berne. Une étude sérieuse de sa Constitution et de son histoire nous permettra de comprendre la situation du peuple jurassien francophone. Nous tenterons d'éviter la polémique et traiterons plus profondément de la question dans l'étude générale. Nous vous renvoyons à la partie historique pour l'exposition des événements qui conduisirent à l'annexion de l'Evêché de Bâle en 1815.

B1 - Bref aperçu historique

La Constitution actuelle du canton de Berne date de 1893. Elle fut le résultat final d'une évolution qui débuta en 1798 avec la République helvétique. Une constitution adoptée dans ce canton en 1814 refléta la nature de la Restauration en Suisse. Ce ne fut qu'en 1830-1 que la démocratisation introduite en 1798 revint dans la loi fondamentale bernoise. Nous nous garderons d'énumérer toutes les caractéristiques démocratiques introduites entre 1830 et 1893. La Constitution fédérale exige leur inclusion et elles sont communes à tous les cantons. Du point de vue linguistique, la Constitution de 1893 représentait un recul dans les droits accordés à la minorité francophone car, avant 1891, le Jura jouissait d'un statut particulier.[1] La suppression de ce statut ne fut que partiellement rectifiée par la reconnaissance du peuple jurassien lors de la revision constitutionnelle partielle de 1950.

---

1. Voir section F51 de l'étude historique.

B2 - Les organes cantonaux:

B2-1 Le Grand Conseil:

En jargon politique canadien, on dirait la législature provinciale. Depuis 1950, le peuple souverain de l'ancien canton et du Jura élit deux cents députés au scrutin proportionnel. Le canton se divise en six arrondissements jurassiens et vingt-quatre arrondissements alémaniques. En principe, il y a un député par 4,000 habitants. Les députés sont censés représenter tout le canton. La Constitution exige que la minorité soit équitablement représentée au Bureau du Grand Conseil.

De même qu'au niveau fédéral, la dissolution ne peut survenir que dans certains cas de révision totale de la Constitution. C'est le Grand Conseil lui-même qui décide de l'opportunité d'une assemblée constituante.

Les fonctions du Conseil sont uniquement législatives. Il délibère dans les deux langues, les Alémaniques s'expriment normalement en dialecte et il n'existe pas de système de traduction simultanée. Nous avons parlé du référendum législatif au niveau fédéral. Mais au niveau cantonal, il est obligatoire. L'initiative législative se fait à la demande de 12,000 citoyens et une initiative constitutionnelle sera reçue si elle porte 15,000 signatures.

Le règlement du Grand Conseil prévoit une troisième lecture de tout projet de loi, avant la votation finale, si deux tiers des députés jurassiens s'y opposent. Toute initiative constitutionnelle émanant du Grand Conseil doit être votée à une majorité de deux tiers de la totalité des membres du Grand Conseil après une troisième lecture, si les deux tiers des députés jurassiens s'y opposent. Soulignons que dans les deux cas, les Jurassiens ne peuvent bloquer le projet, mais que la troisième lecture, mesure extraordinaire, constitue un genre d'obstruction parlementaire.[1]

B2-2 Le Conseil exécutif

Normalement en Suisse on l'appelle le Conseil d'Etat. C'est l'organe exécutif du canton de Berne et il est composé de 9 membres élus par scrutin majoritaire, tous les quatre ans, chaque citoyen pouvant exprimer 9 voix. Ce ne fut qu'en 1906 que l'élection directe entra dans les moeurs politiques bernoises. La révision susdite de 1950 garantit deux sièges au Jura. Les Jurassiens ont fait remarquer que la disposition constitutionnelle ne parle que de sièges pour les Jurassiens et non pas de sièges pour les Jurassiens francophones. Les Jurassiens réclament trois sièges dans un Conseil de 11 membres.[2]

Chacun des membres s'occupe de l'un des départements administratifs. La présidence du Conseil, un poste honorifique

1. A. Graedel, Die Schweiz, N.H.G., 1950, p. 57.
2. C'est l'une des recommandations de la délégation jurassienne soumises au Conseil exécutif au mois de septembre 1965.

seulement, alterne entre les différents membres. Le corps gouvernemental est solidairement responsable, bien que composé de membres de divers partis politiques. Chaque membre parle sa langue maternelle (un interlocuteur m'a confié fièrement qu'il avait présidé le gouvernement deux fois en langue française).

Ce Conseil jouit d'un très grand pouvoir pour agir contre les excès de l'emploi de l'initiative. Il peut juger de la recevabilité d'une initiative législative ou constitutionnelle, la Constitution ayant stipulé les diverses conditions de forme et de fond pour les initiatives.

B2-3 La Commission paritaire consultative

L'article 26 de la Constitution énumère les tâches du Grand Conseil. Le chiffre 20 de cet article cite l'attribution suivante: la nomination d'une commission paritaire formée de députés de l'ancien canton et du Jura. Cette commission se réunit dans les cas prévus par le règlement ou à la demande de la moitié de tous les députés jurassiens et traite, à titre consultatif, des questions d'intérêt général touchant les relations entre l'ancien canton et le Jura. Cet article faisait partie de la parcelle de mesures adoptées en 1950 pour apaiser les Jurassiens. Il ne semble pas que cette commission ait pu résoudre tous les problèmes. En automne 1965 la délégation jurassienne au Grand Conseil publia une liste de revendications qui équivaut à l'établissement d'un

statut autonome. Il est évident que cette délégation n'a pu aboutir à un résultat satisfaisant par le truchement de cette commission paritaire. En effet, certairs critiques ont relevé que le caractère "consultatif" de cette commission lui enlevait toute possibilité d'action efficace.

B2-4 Organisation judiciaire:

Nous laisserons de côté les détails juridiques de l'organisation des tribunaux dans le canton de Berne. Celui-ci a compétence sur l'organisation des tribunaux et la législation en procédures pénale, civile et administrative. Comme ailleurs en Suisse, il existe une Cour suprême cantonale, qui représente la deuxième instance dans l'administration de la justice. Chacun des membres élu pour huit ans par le Grand Conseil doit être bilingue. La première instance est assurée par les tribunaux du district dont tous les membres sont élus par les électeurs du district même. On remarquera qu'il n'existe pas de stipulations linguistiques quant aux connaissances linguistiques exigées d'eux mais nous avons vu que les districts correspondent à des territoires linguistiques bien définis. Il y a 6 districts au Jura. La ville de Bienne, étant une ville bilingue, possède un régime spécial.

B3 Articles linguistiques de la Constitution:

Une révision constitutionnelle à laquelle nous avons déjà fait allusion accordait au français le statut d'égalité complète avec l'allemand. L'article 17 est rédigé ainsi "La langue

allemande et la langue française sont les langues nationales. A1.2 - L'allemand est la langue officielle dans l'ancien canton et dans le district de Laufon [dans le Jura] ; le français est la langue officielle dans les autres districts du Jura." L'article continue en disant que toutes les publications et communications officielles doivent se faire dans la langue du district. On prévoit un régime spécial pour la ville de Bienne.

S'il est respecté, cet article ne peut donner une meilleure garantie aux Jurassiens. De 1831 à 1950, le français avait été reconnu dans le Jura mais l'allemand était toujours la langue officielle (Ursprache). Nulle part on ne trouvera dans une loi suisse une déclaration si explicite du principe de territorialité. On peut dire qu'en 1950 la doctrine du principe était bien consolidée et qu'il s'agissait seulement de l'exprimer dans un texte légal. Cette déclaration est d'autant plus essentielle que certains districts du Jura sud avaient souffert de la germanisation. Une application rigoureuse du principe mènerait nécessairement à la suppression de la minorité alémanique dans les régions du Jura. Elle signifierait la liquidation des écoles alémaniques publiques minoritaires.

Nous avons expliqué comment une déclaration d'égalité de langues conduit à la reconnaissance d'une seule langue dans un district qui est traditionnellement de cette langue. D'après

les entretiens que j'ai eus en Suisse, il y a au Jura un mouvement lent de la frontière linguistique grâce à l'inclusion de l'article 17 dans la Constitution. Certaines communes traditionnellement françaises, mais jadis menacées par une forte minorité alémanique, sont en train d'assimiler ces minorités.

B3-1 Le statut du Jura:

Dans l'esprit de la plupart des observateurs étrangers, parler du Jura c'est évoquer la tyrannie des Messieurs de Berne. Ceci est partiellement juste. En 1815, l'Acte de Réunion au Canton de Berne accorda au Jura un statut spécial[1] à l'intérieur du canton de Berne. La Constitution de 1893 supprima ce statut pour des raisons diverses. Il est significatif que cette constitution fut adoptée par le peuple à une majorité écrasante.[2]

La minorité romande en Suisse a souvent manifesté son insatisfaction relativement à son statut dans la Confédération. Dans le Jura par contre, les Jurassiens n'ont pas profité des occasions où ils avaient la possibilité de protester. Ce ne fut qu'à partir de 1947, après un incident fâcheux au Grand Conseil, qui exposa un malaise latent, que les revendications sortirent au grand jour. Nous avons déjà parlé de la révision constitutionnelle qui devait calmer les esprits échauffés par

---

1. Voir section F51 de l'étude historique.
2. 113,683 "oui" dont 2,189 Jurassiens contre 15,505 "non" dont 9,984 Jurassiens. F. Huguelet, Pourquoi je suis autonomiste, p. 19, Boéchat, S.A., Delémont, 1964. Il existe plusieurs manières de déterminer le vote jurassien. Je ne me fierais pas trop à ces chiffres. La propagande jurassienne parle peu de cette constitution ce qui signifierait que le Jura l'accepta à cette époque.

une déclaration de principe. Les premier et deuxième articles de la Constitution reconnaissent maintenant l'existence "du peuple du Jura" et d'autres articles leur garantissent deux membres au Conseil exécutif et un représentant sur deux pour le canton de Berne au Conseil des Etats, chambre haute de la Confédération. Nous constaterons à l'étude générale que le gouvernement de Berne a tenté de rectifier les erreurs du passé, sans toutefois donner entière satisfaction à une large minorité des Jurassiens. Ceux-ci, en effet, cherchent à atteindre au moins un statut autonome en partant de la reconnaissaice du peuple jurassien promulguée en 1950. Nous vous renvoyons à l'étude générale pour une discussion plus détaillée de la "question jurassienne".

B4 Administration cantonale

La minorité jurassienne représente 15% de la population bernoise. Malgré la petitesse de cette minorité on lui a reconnu sa langue et l'administration cantonale à Berne doit donc pouvoir s'occuper des affaires en français. Deux des neuf départements administratifs (dont l'Instruction publique pour le moment) sont sous la direction des Jurassiens. Dans les sept autres, l'un des secrétaires est toujours de langue française. En effet, la règle de territorialité est toujours respectée[1], l'administration étant toujours à même de s'occuper d'une affaire en français. Il

1. Il y a quelques exceptions dont font état les séparatistes.

n'y a pas d'indemnité spéciale pour la connaissance d'une deuxième langue. L'administration de Berne, tout comme le gouvernement fédéral, recrute difficilement du personnel d'expression française. C'est pour cette raison que le canton soutient financièrement l'école française de Berne.

B5 Conclusions:

Cette étude est par la force des choses très superficielle. Aucune considération n'est accordée à la question du comportement politique ni du fonctionnement des diverses institutions. En fait, la Constitution semble accorder toutes les protections qu'une minorité pourrait exiger. Pourquoi, alors, une partie de la population jurassienne est-elle mécontente? La réponse ressortirait d'une étude approfondie d'un certain nombre de facteurs mineurs et majeurs.

Parmi les causes secondaires on peut mettre de l'avant le manque de respect du principe de la territorialité, c'est-à-dire la germanisation d'un certain nombre de communes dans le Jura sud. Une autre raison serait la différence de confession entre le Jura nord d'une part et le Jura sud et l'ancien canton d'autre part, ainsi que le soutien accordé à la formation de l'Eglise Catholique Chrétienne dans le Jura lors de la déclaration de l'infaillibilité du pape en 1870. On reconnait trois religions dans le canton de Berne: la réformée, la catholique chrétienne et la catholique romaine. Des écoles publiques libres s'avérèrent

être une pilule amère pour le clergé catholique du Jura, qui ne fait rien pour décourager le mouvement séparatiste, en d'autres mots qui lui accorde son soutien passif.

Mais le facteur principal, souvent camouflé sous l'appellation d' "ethnique", serait que ces demandes sont celles d'un mouvement nationaliste. Dans notre étude générale, nous arrivons à la conclusion que le problème du Jura sera difficilement résolu; il existe depuis 150 ans et actuellement les esprits sont trop passionnés, ce qui interdit toute évaluation raisonnable du problème.

B 6 ANNEXE: - Articles destinés à guarantir les droits de la minorité jurassienne de langue française du canton de Berne:

Article 1, alinéa 2 - "[Le Canton de Berne] comprend le peuple de l'ancien canton et celui du Jura."

Article 2. "La souveraineté de l'Etat réside dans l'ensemble du peuple de l'ancien canton et du Jura. Elle est exercée directement par les électeurs et indirectement par les autorités."

Article 17. "La langue allemande et la langue française sont les langues nationales.
L'allemand est la langue officielle dans l'ancien canton et dans le district de Laufon; le français est la langue officielle dans les autres districts du Jura.
Les lois, décrets et ordonnances, ainsi que les arrêtés de portée générale, sont publiés en allemand dans la partie allemande du canton, en français dans la partie française.
Les décisions, arrêts et jugements d'autorités supérieures sont rendus dans la langue employée dans le district compétent à raison du lieu.
Le Grand Conseil édictera des dispositions particulières pour le district bilingue de Bienne."

Article 26 alinéa 1, chiffre 20° "il nomme une commission paritaire formée de députés de l'ancien canton et du Jura."
[Les attributions du Grand Conseil]

Article 26 alinéa 2 - "Cette commission se réunit dans les cas prévus par le règlement ou à la demande de la moitié de tous les député jurassiens et traite, à titre consultatif, les questions d'intérêt général touchant les relations entre l'ancien canton et le Jura."

Article 33 alinéa 4 - "Le Jura a droit à deux sièges au Conseil exécutif."

Article 34 alinéa 3 - "Sont élus les candidats qui ont obtenu au premier tour de scrutin la majorité absolue des suffrages valablement exprimés, à raison toutefois de sept élus au maximum pour l'ancien canton et de deux pour le Jura. Au scrutin de ballotage, qui est tout à fait libre, sont élus les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages, les sièges assurés au Jura étant réservés."

Article 46. "Le préfet est nommé par les électeurs du district."

Article 57, alinéa 1 - "Le président, ainsi que les membres et les suppléants ordinaires des tribunaux de district sont nommés par les électeurs du district."

Article 59 - "Les membres et les suppléants de la Cour suprême doivent connaître les deux langues nationales; ils doivent en outre, ainsi que les présidents des tribunaux de district, être porteurs d'une patente d'avocat ou de notaire du canton de Berne."

Nous n'avons pas énuméré les articles traitant de l'initiative législative et de l'initiative de revision constitutionelle. La population jurassienne est assez nombreuse pour demander l'une et l'autre.

C La Constitution du Canton de Fribourg

Fribourg aurait pu devenir siège de la ville fédérale si elle n'avait pas été catholique et fortement mêlée au Sonderbund en 1847-48. C'est la seule ville qui aurait pu établir un solide trait d'union entre les deux plus grands groupements linguistiques de la Suisse. Mais il ne pouvait en être question en 1848, Fribourg ayant fait partie d'une coalition vaincue.

Les villes de Fribourg et de Berne furent toutes les deux fondées par la famille Zaehringen. Pendant très longtemps elles menèrent la lutte contre les Savoyards d'expression française: Fribourg fut et resta officiellement alémanique jusqu'en 1848, abstraction faite des années de la République helvétique. L'aristocratie qui règnait sur la ville et le canton s'exprimait en allemand. Nous citons ces faits historiques pour tenter d'expliquer la présente position relativement défavorisée de la minorité alémanique, question que nous aborderons à la sous-section C31.

C1 Bref aperçu historique:

Jusqu'à il y a une dizaine d'années on disait de Fribourg qu'elle fut le siège de la réaction et du règne de l'Eglise. En effet, son histoire constitutionnelle jusqu'en 1830 et même jusqu'en 1848 fut celle de la dernière lutte de la réaction.

Même la constitution contenue dans l'Acte de Médiation était peu démocratique. L'allemand n'y était pas reconnu comme

langue officielle; les campagnes étaient nettement défavorisées au dépens des villes. La constitution de 1814 signala un retour définitif au régime antérieur à 1898. L'allemand devint encore une fois la langue officielle, les rangs du gouvernement et du Conseil législatif furent fermés aux citoyens qui possédaient une fortune de moins de Sfr. 20,000, ce qui équivalait à une restauration du patriarcat. Cependant les membres du Grand Conseil devaient connaître les deux langues et la jurisprudence.

Une nouvelle constitution, promulguée sous pression populaire mais sans avoir été soumise au peuple, comporta quelques caractéristiques démocratiques, mais pas de suffrage universel.

En 1848 Fribourg était membre d'une coalition défaite, le Sonderbund des cantons catholiques. En 1848, les Fribourgeois, par vote populaire, rejetèrent la Constitution fédérale qui venait d'être adoptée par la Diète fédérale. Le parti radical, au pouvoir à Berne et responsable de la rédaction de cette Constitution, imposa au canton de Fribourg une constitution démocratique, de caractère anti-clérical, qui introduisait le suffrage universel. La clause de revision accordait tous les pouvoirs au Grand Conseil et exigeait une majorité de deux tiers à deux sessions consécutives. En 1857, le peuple de Fribourg, par des procédés démocratiques, adopta sa constitution actuelle qui accordait davantage de droits à l'Eglise catholique et réduisait à cinq ans le mandat des membres du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. L'adoption de l'initiative et du référendum législatif eut lieu en 1921.

L'évolution constitutionnelle vers la démocratisation s'est donc faite très lentement dans le canton de Fribourg.

C2 Les organes cantonaux:

La description qui suit démontrera que les droits des Fribourgeois d'expression alémanique ne sont pas tout à fait ceux de la majorité romande. On peut s'étonner qu'il puisse exister en Suisse une minorité alémanique plus ou moins défavorisée alors que le 70% de la population suisse est d'expression alémanique et reconnue pour sa tolérance envers les minorités. La situation linguistique du canton de Fribourg se complique de deux manières. D'abord le chef-lieu du canton est bilingue (il l'est depuis le douzième siècle). En deuxième lieu, la minorité religieuse est d'expression alémanique. J'ai exposé, dans mon étude sur l'éducation, comment le Conseil d'Etat a résolu le problème des différences confessionnelles dans les écoles.

C2-1 Le Grand Conseil:

Comme la plupart des autres corps législatifs cantonaux, les membres sont élus au scrutin proportionnel dans un certain nombre de districts. Jusqu'en 1948, ceux-ci comprenaient deux alémaniques, quatre romands et un bilingue. A cette époque la Sarine a été divisée en deux districts, l'un français et l'autre alémanique. A ma connaissance c'est la seule clause garantissant légalement la représentation des Alémaniques dans les organes politiques de Fribourg. Le système de district garantit que des circonscriptions unilingues éliront des députés de leur propre langue.

Ainsi que dans les autres cantons, le Grand Conseil n'est pas le seul organe législatif. Il n'est composé que des représentants du peuple souverain qui jouit du droit d'initiative législatif et qui doit se prononcer sur toute législation votée par le Grand Conseil.

Nous n'avons pas fait une enquête sérieuse sur l'emploi des langues au Parlement cantonal. Ce que nous présentons provient d'entretiens avec un Conseiller d'Etat fribourgeois.

On parle les deux langues aux sessions du Grand Conseil, chaque député s'exprimant dans la sienne. Le canton est trop petit pour mettre un système de traduction à la disposition des députés; chaque député est censé avoir une connaissance suffisante de la deuxième langue. Tout projet de loi est présenté et discuté dans les deux langues.

C2-2 Le Conseil d'Etat:

Sept membres sont élus par scrutin majoritaire, le canton représentant une seule circonscription. La durée du mandat est de cinq ans et les Conseillers d'Etat sont ré-éligibles.

Lorsqu'on examine les dispositions légales gouvernant la composition du gouvernement fribourgeois, ce qui frappe du point de vue linguistique c'est le manque total de stipulations concernant la représentation de la minorité alémanique, soit, le tiers de la population. Il est probable que les règles coutumières,

telles que celles qui gouvernent le choix de Conseillers fédéraux, soient la base du choix de Conseillers d'Etat.

Le président du Conseil d'Etat est nommé par le Grand Conseil pour une durée d'une année. Il n'est pas ré-éligible.

C2-3 L'organisation judiciaire:

La reconnaissance, dans le canton, de deux langues présente des problèmes dans l'organisation de la justice. Nous verrons que les deux langues n'ont pas tout à fait un statut égal.

Le canton se divise en huit districts administratifs qui coïncident avec les tribunaux de district. La population de ces districts élit ses propres juges; aucun de ces districts n'étant bilingue, le problème linguistique ne se pose donc pas à la première instance.

C'est plutôt à la Cour suprême cantonale que se pose la question de l'emploi des deux langues. Le Grand Conseil élit, pour une période de huit ans, sept juges et 14 suppléants. La majorité, mais seulement la majorité, des juges et des suppléants doit être bilingue. La langue française étant considérée la seule langue authentique, toutes les décisions de ce tribunal doivent être rédigées en français. Toutefois, tous les actes écrits en allemand provenant d'un tribunal inférieur sont traduits en français aux frais du tribunal. Les parties de langue

alémanique sont libres de déposer oralement en allemand. Si le défendeur de la partie alémanique ne sait pas le français, tous les débats en français doivent être traduits en allemand, aux frais de la cour. L'allemand occupe cependant une place inférieure dans la cour cantonale fribourgeoise.

C2-4 L'administration cantonale:

Un interlocuteur m'a expliqué la situation linguistique dans le service public de ce canton. La deuxième personne (le secrétaire général) de chaque Direction est de langue maternelle autre que celle du chef de la Direction. Le service est donc à même de toujours répondre à ses administrés dans les deux langues.

Fribourg est unique parmi les cantons bilingues ou trilingues. C'est le seul service public en Suisse, y compris l'Administration fédérale, qui offre à ses fonctionnaires une indemnité spéciale pour une connaissance suffisante de la deuxième langue. Environ le tiers des fonctionnaires est bilingue, m'a-t-on déclaré. On m'a aussi dit que le tiers des fonctionnaires étaient de langue maternelle allemande mais je n'ai pu savoir si ce tiers d'Alémaniques était aussi le tiers qui parlait la deuxième langue. La politique de recrutement suivie depuis bien longtemps veut que la partie alémanique soit proportionnellement représentée dans l'administration cantonale. Le fait que le chef-lieu est sis sur la frontière linguistique facilite la mise en oeuvre de cette politique, comme l'indique le nombre d'Alémaniques au Service public.

C3 Articles linguistiques de la Constitution

Nous en avons déjà mentionné un qui se rapporte aux connaissances linguistiques exigées des membres du Tribunal cantonal. Le seul autre article concerne les publications officielles du canton. En effet, l'article 21 est rédigé ainsi: "Les lois, décrets et arrêtés devront être publiés dans les langues française et allemande. Le texte français est déclaré être le texte originel." Cette déclaration nie à la minorité la reconnaissance légale de sa langue. On ne lui enlève pas le droit de se servir de sa langue et d'exiger qu'on s'adresse à elle en allemand, mais la pleine égalité linguistique n'existe pas. Bien sûr, le fait que le texte français soit le texte originel élimine nombre de problèmes juridiques d'interprétation. Cette stipulation nous fait penser que la législation est en grande partie élaborée en français et que le texte allemand n'en est qu'une simple traduction.

C3-1 La situation de la minorité alémanique et conclusion

Ce qui précède témoigne d'une absence flagrante de dispositions légales destinées à protéger la minorité alémanique. Il n'y a point de déclaration qui consacre les deux langues comme "nationales". Le seul texte qui en traite place l'allemand dans une position légale inférieure.

Il faut dire que les sources nécessaires pour établir l'étendue des pratiques coutumières me manquent et il est très possible que mes conclusions fassent voir la majorité française sous un mauvais jour. Mais il faut aussi tenir compte du facteur religieux. Ce n'est que récemment que la minorité reformée, de langue alémanique, a reçu satisfaction à ses demandes d'écoles séparées. On est donc fort tenté d'en conclure que l'absence d'une reconnaissance officielle de l'allemand serait imputable à la différence religieuse. Si cela est vrai, on sort du terrain linguistique pour entrer dans celui, beaucoup plus délicat en Suisse, de la religion. De toute façon c'est depuis longtemps que la minorité alémanique fait des démarches pour obtenir la reconnaissance officielle de sa langue.

D - La Constitution du Canton du Valais:

Ce canton, comme celui de Fribourg, a connu des difficultés linguistiques au cours de son histoire. Actuellement la minorité linguistique alémanique constitue le tiers de sa population. Nous verrons que les deux groupes linguistiques ont réussi à cohabiter dans le canton grâce à plusieurs dispositions linguistiques constitutionnelles.

D-1 Bref aperçu historique de la Constitution:

Le Valais d'avant 1797 ressemblait en partie à la Suisse de nos jours. L'armoirie du canton est couverte de treize étoiles, chacune représentant l'un des dixains dont était composé l'Etat du Valais. Chaque dixain était un district et comprenait des communes qui jouissaient d'une grande autonomie. Le Conseil de dixain envoyait des représentants à la Diète cantonale, c'était donc en réalité un gouvernement confédéral. Du milieu du 16e siècle à 1797 les cinq dixains du Haut-Valais (alémanique) avaient réussi à éliminer le pouvoir temporel de l'Evêque de Sion et en même temps à dominer les huit dixains français du Centre et du Bas-Valais. Pendant cette période la frontière linguistique se déplaça de l'est de Sierre au chief-lieu actuel, Sion.

L'histoire de la période napoléonienne est assez confuse au Valais et nous vous en épargnerons les détails. Le seul fait qui puisse nous intéresser est que les membres de la Diète durent être bilingues à partir de 1802.

Le Valais entra dans la Confédération en 1815. Nous vous renvoyons à l'étude historique pour une discussion des troubles linguistiques et politiques du Valais entre 1815 et 1820. Le système fédéraliste fut de nouveau adopté, chacun des treize dixains envoyant quatre députés à la Diète. L'allemand et le français étaient déclarés langues nationales sur un pied d'égalité. En 1839 un Grand Conseil remplaça la Diète, ce qui enleva beaucoup de pouvoir aux Conseils des dixains.

Le Valais ne devint pas membre du Sonderbund et en 1848 c'est de son propre gré qu'il adopta une Constitution libérale. Cette constitution présente toutes les caractéristiques démocratiques, telles que l'initiative constitutionnelle et le suffrage universel. En 1852, la Constitution fut modifiée pour créer des cercles électoraux dans certains districts bilingues afin de donner une meilleure représentation à la minorité alémanique dans les districts du Centre (Sion et Sierre). En 1920, suivant l'exemple fédéral, le peuple valaisan adopta le scrutin proportionnel pour les élections au Grand Conseil.

Il faut relever que la frontière linguistique revint à l'est de Sierre, où elle avait été située au seizième siècle. En effet, la partie francophone domine le Valais depuis 1815, ce qui a provoqué un recul de la frontière linguistique. Cette frontière s'est actuellement stabilisée.

D-2 Les Organes cantonaux

Chacun des organes cantonaux du Valais offre à la minorité linguistique plusieurs garanties contre les excès éventuels de la majorité francophone. Dans l'étude sur l'éducation nous avons laissé entendre que le Haut-Valais ne recevait pas sa part proportionnelle dans le domaine économique ni dans celui de l'éducation.

D-2-1 Le Grand Conseil:

On a prévu un député par 1,100 Valaisans au Grand Conseil à Sion. Afin d'assurer à la minorité une représentation proportionnelle, le Valais se divise en treize districts, cinq alémaniques, deux qui sont bilingues et les autres francophones. De plus, les deux districts bilingues se divisent en cercles électoraux. Chacune de ces circonscriptions élit une liste à scrutin proportionnel; il y a donc au sein du Grand

Conseil un nombre de députés alémaniques proportionnel à la population alémanique.

Tout projet de loi et toute discussion en Chambre ainsi que les rapports des débats se font dans les deux langues. Chaque député s'exprime dans sa propre langue, le député alémanique en bon allemand. Evidemment, chaque député est censé être bilingue vu qu'il n'y a pas de système de traduction. Si ce n'est pas le cas, on doit en conclure que certains députés ne suivent pas les débats dans l'autre langue.[1]

L'article 42 de la Constitution garantit la représentation des minorités dans le Bureau du Grand Conseil. En effet, il y a deux vice-présidents et deux secrétaires, chacun de langue différente. Il s'ensuit que le président de l'Assemblée peut être de l'une ou de l'autre langue.

Il y a un article constitutionnel qui garantit l'emploi et l'égalité des deux langues dans le Grand Conseil. Article 12, al. 2: "L'égalité de traitement entre les deux langues [le français et l'allemand] doit être observée dans

1. (Cependant, il est difficile d'établir ce qu'est la pratique dans le Grand Conseil; mes renseignements proviennent d'un Conseiller d'Etat valaisan francophone.)

la législation et dans l'administration". Il semble que cette norme de droit soit largement respectée.

D2-2 Le Conseil d'Etat:

La composition de Conseil d'Etat se base sur une division plus ou moins arbitraire du pays. La Constitution énumère les communes qui font partie du Haut-Valais, alémanique, du Centre, qui est en partie bilingue, et du Bas-Valais, francophone. Chacune de ces régions a droit à un membre au Conseil d'Etat. Les deux autres sièges sont répartis entre les trois régions, mais une tradition qui n'a jamais été violée, accorde au Haut-Valais au moins un deuxième siège. Aucune commune ne peut avoir plus d'un Conseiller d'Etat. Ce qui étonne dans une situation pareille, c'est que, par un scrutin majoritaire, le Haut-Valais reçoive toujours ses deux représentants au gouvernement. Le mandat est de quatre ans, soit de la même durée que celui des députés au Grand Conseil. Il serait difficile d'accorder à la minorité plus de garanties légales que celles que l'on trouve déjà dans la Constitution valaisanne. Les traditions valaisannes de ce canton qui résultent des conflits du début du dernier siècle renforcent considérablement les susdites dispositions juridiques.

D-2-3 L'organisation judiciaire

Chacun des treize districts électoraux ou administratifs possède son propre tribunal dont les membres sont élus par les électeurs dudit district.

Le Valais est très libéral quant à l'emploi des langues devant les tribunaux. Deux des districts sont bilingues, mais la procédure civile du canton stipule que la langue du tribunal peut être le français ou l'allemand selon le choix des parties, quel que soit le district du tribunal.[1]

Nous ne savons pas quelles sont les connaissances linguistiques exigées des juges, mais il est évident soit que tous ou quelques-uns des membres de ces tribunaux sont bilingues, soit que les parties ont à leur disposition des possibilités de traduction et d'interprétation.

Le connaissances linguistiques demandées des juges cantonaux sont assez rigides. Chacun des juges et suppléants, élus par le Grand Conseil, doit être bilingue. Vu l'égalité juridique des deux langues, cette stipulation est indispensable. La même stipulation qui gouverne

---

1. "Nur im Kanton Wallis können sich die Parteien auch vor den Bezirksgerichten nach ihrer Wahl einen der beiden Landessprachen bedienen."
   - Hegnauer cite comme source:
   Zivilprozessordnung vom Nov. 1919, Art. 385
   Hegnauer, C., op. cit., p. 276.

le choix des Conseillers d'Etat s'applique à l'élection des juges cantonaux, c'est-à-dire que chacune des régions doit être équitablement représentée au Tribunal cantonal.

D-2-4 Administration cantonale.

Il y a 100 ans le chef-lieu de Sion comptait une large minorité alémanique. De nos jours, celle-ci s'est largement rétrécie et le gros des Suisses alémaniques qui y habitent est employé dans l'Administration cantonale. Ceci veut dire que l'administration fonctionne dans une région qui est en grande partie d'expression française.

La politique de recrutement suivie par l'administration exige que la minorité linguistique soit équitablement représentée dans le service public à tous les niveaux. Nous avons déjà constaté que l'emploi des deux langues est garanti dans l'Administration. Toutefois, le nombre de fonctionnaires bilingues n'excèdent pas tellement le nombre d'employés de langue maternelle alémanique, qui sont en général bilingues. Une carrière dans une ville française, malgré l'étendue des possibilités d'éducation pour les Alémaniques et le caractère bilingue de la ville, oblige l'Alémanique à bien maîtriser la langue française. Ainsi qu'ailleurs en Suisse, le Suisse romand ne cherche pas à approfondir ses connaissances de la langue de la majorité du pays.

L'administration politique est à même d'accorder les services dont elle est responsable dans les deux langues du Valais, suivant le principe de la territorialité.

D-3 Les articles linguistiques de la Constitution:

C'est le seul canton où les problèmes apparemment linguistiques ont provoqué de graves troubles. Après une période de 200 ans de domination alémanique, il s'avéra difficile de trouver une solution raisonable aux différences entre le Haut- et le Bas-Valais. Weilenman a insisté sur le fait que le problème n'était ni linguistique ni religieux mais purement politique. En 1815 le Bas-Valais représentait le mouvement radical et démocratique, malgré son catholicisme, alors que le Haut-Valais, anciennement maître du Valais, incarnait les forces de la réaction. La question linguistique ne se posa qu'incidemment à côté du problème politique majeur qui divisait toute la Suisse. Peu après 1815, les deux langues reçurent un statut égal, conséquence subsidiaire de compromis trouvé entre les deux factions politiques. Le Haut-Valais s'acharnait à préserver le sytème fédéral qui lui garantissait tous ses droits en tant que minorité.

A ma connaissance, le Haut-Valais avait alors raison, étant donné que ses droits... ont pas toujours été respectés depuis 1815. Actuellement, dire que la minorité est défavorisée serait mal interpréter les faits. L'article 12 se lit ainsi: "La langue française et la langue allemande sont déclarées nationales". On voit que cet article ne fait état d'aucune distinction entre les deux langues.

Il faut relever un autre facteur. Le Haut-Valais et le Centre sont représentés en principe par le parti catholique conservateur alors que le Bas-Valais est de tendance radicale. On voit que dans ce canton où la majorité du peuple est catholique romaine, et où cette religion est celle de l'Etat, le phénomène de la double majorité peut se produire: la coalition politique du Haut-Valais et du Centre contre le Bas-Valais et la coalition linguistique de ces deux derniers contre le premier.

En conclusion, on constate que la minorité jouit d'un nombre suffisant de sauvegardes juridiques et coutumières pour garantir ses droits en matière linguistique..

E Constitution du Canton des Grisons:

Cette discussion sera beaucoup plus brève que je ne le désirerais. L'étude historique décrit superficiellement l'histoire du gouvernement aux Grisons. Ce petit essai ne traitera que de la période qui commence après 1797, c'est-à-dire après l'annexion des Grisons à la République hélvétique. Les Ligues grises constituaient depuis le quinzième siècle une Confédération trilingue. De nos jours 55% des habitants sont germanophones, 32% s'expriment dans l'un des quatre dialectes rhéto-romanches, et environ 13% sont de langue maternelle italienne. Ce n'est pas dans cette étude que nous allons examiner en profondeur les problèmes spécifiques des populations rhéto-romanches et italiennes en Suisse. Je me limiterai à un exposé des stipulations juridiques qui doivent servir à protéger ces deux langues dans le canton en question, où les trois langues ont été reconnues comme langues nationales. Nous ne manquerons pas de commenter le fait que ces règles de droit sont à peine respectées.

E-1 Bref aperçu historique:

Avant 1798, le canton des Grisons était un véritable état fédératif à trois niveaux. Le pouvoir souverain résidait dans les communes en tant que personnes juridiques.

Le deuxième niveau était celui des Ligues et le Gouvernement fédéral à Coire réunissait les délégués des trois Ligues. Le gouvernement fédéral s'occupait de la défense du territoire des bailliages italiens et servait de médiateur entre les trois Ligues.

L'appartenance à la République Helvétique, qui fut impoée aux Grisons, ne signifia pas pour eux une grande modification de leur système, sauf que l'égalité des trois langues y fut réaffirmée. Avec l'Acte de Médiation, quelques années plus tard, on vit le retour complet au système d'avant 1796. En 1805 on introduisit un système bicaméral à Coire: chacune des Ligues nommait trois députés à ce conseil d'états cantonal. Une cour cantonale de justice fut constituée en 1808, et en même temps on promulga la liberté de confession. La chute de Napoléon amena l'adoption d'une nouvelle constitution qui pour être revisée devait être acceptée par les deux tiers des communes.

La Constitution actuelle date de 1892, mais elle représente une revision totale de celle de 1854 comprenant plusieurs revisions partielles intervenues après cette date. L'état fédéral commençait à déjà disparaître en 1854 et en 1892 le Grand Conseil était devenu le pouvoir suprême du canton,

comme représentant des citoyens et non plus des communes. Malgré tout, la Constitution actuelle réserve une très large mesure d'autonomie aux communes, surtout dans le domaine de l'éducation. Pendant cette deuxième moitié du 19e siècle, on introduisit des innovations dans la Constitution comme l'initiative et le référendum constitutionnels populaires, l'élection directe du Grand Conseil et l'initiative et le référendum législatifs populaires.

Avant 1854, une déclaration de l'égalité des langues suffisait à protéger les minorités linguistiques, bien qu'au niveau fédéral du canton l'allemand fût la langue principale. Aussi longtemps que le véritable pouvoir demeurait dans les communes, une protection légale supplémentaire pouvait faire défaut. Tel n'est plus le cas comme nous le verrons aux dernières sous-sections de cette étude.

E-2 Organes cantonaux

En plus des institutions, qui seront discutées dans cette section, il existe quelques vestiges de l'ancien système. Je fais allusion aux "Kreise" (districts) qui sont en général composés de quelques communes. Certains fonctionnent

comme corps politiques et possèdent même une constitution qui doit être approuvée par le gouvernement cantonal. Ces "Kreise" nous intéressent en tant qu'ils constituent des cercles électoraux et des territoires pour l'administration du droit pénal.

Abstraction faite de ces idiosyncrasies grisonnes, la structure politique du canton ressemble en général à celle de tous les autres cantons suisses. Dans notre analyse, nous chercherons en particulier les dispositifs légaux qui peuvent assurer ou nier aux minorités les droits qui sont les leurs.

E-2-1 Le Grand Conseil des Grisons.

Les membres du Grand Conseil sont élus dans les cercles électoraux. Il y en a 39, dont 6 de langue italienne, 16 de langue rhéto-romanches et les autres de langue alémanique. Dans les cercles où il y a plus d'un député à élire, l'élection se fait au scrutin proportionnel.

Nous avons déjà remarqué qu'en cas de scrutin proportionnel, la meilleure façon de garantir la représentation de la minorité est de s'assurer que les cercles électoraux correspondent autant que possible aux territoires unilingues. Gieré relève que ceci n'est souvent pas le cas et que plusieurs districts comprennent des minorités alémaniques assez grandes.[1]

---

1. Gieré, op. cit., pp. 89-92.

Nous n'entrerons pas dans le détail des pouvoirs et du fonctionnement général du Grand Conseil. Toutefois il serait intéressant de savoir quelles langues prédominent dans le corps législatif. Un règlement qui date du début du siècle proclame que la langue allemande est la langue principale. Avant 1892, il était possible pour chaque député de s'exprimer dans sa langue. Tel n'est plus le cas. Il n'y a pas de système de traduction, et le bulletin sténographique se fait entièrement en allemand. La législation se discute et est votée en allemand et n'est que rarement traduite dans les deux autres langues. Toutes les publications officielles se font en allemand. Même en cas de référendum il est rare que tout le texte de la loi soit traduit dans les deux autres langues. Il est inutile d'approfondir la question de l'emploi des deux langues minoritaires.[1] Nous affirmerons simplement que l'italien et surtout les rhéto-romanches ne jouissent de presqu'aucune reconnaissance au Grand Conseil et dans les publications qui émanent de cette institution. Que ceci soit dû à des causes économiques (pour faire des économies) ou autres, nous constatons que l'égalité des langues n'est qu'une déclaration formelle.

---

1. Pour un exposé complet voir Gieré, op. cit. pp. 63-70.

E-2-2 Le Petit Conseil:

Le corps exécutif du canton se compose de cinq membres élus pour une période de trois ans et ré-éligibles deux fois. C'est-à-dire que la durée maximum d'un mandat est de neuf ans. Les cinq membres sont élus au scrutin majoritaire, avec le canton entier comme circonscription. La seule garantie contre des abus réside dans le fait qu'on ne peut pas élire plus d'un conseiller d'Etat par circonscription électorale. Cependant il y a 39 circonscriptions électorales dont 17 de langue alémanique. On voit donc qu'il n'y a aucune garantie qu'un membre représente l'une ou l'autre des minorités. La représentation des minorités dépend uniquement du hasard, quelles que soient les coutumes qui gouvernent la composition des listes électorales. En effet, la question linguistique n'est pas la seule variable, il y en a deux autres. Il ne faut en effet jamais sous-estimer l'importance des différences de confessions et de partis politiques.

Les remarques précédentes se basent sur les stipulations juridiques actuellement en vigueur. N'ayant pas à ma disposition une étude du comportement politique de ce pays, je ne peux que conclure que les minorités sont à la merci de la bonne volonté de la majorité. Je ne dirais pas la même chose des autres cantons multilingues de la Suisse. Lorsqu'on sait

l'étendue de l'infiltration alémanique et le recul régulier du rhéto-romanche, il faut se dire ou bien que le manque de stipulations juridiques en est responsable, ou bien qu'il existe un manque de tolérance de la part des Alémaniques, ou bien que les minorités ne se rendent pas compte de la menace à laquelle elles font face. Le Conseil d'Etat (Petit Conseil) est l'un des organes où elles devraient faire valoir la nécessité d'une représentation de leur langue.

E-2-3 Organisation judiciaire:

L'organisation judiciaire ne diffère que légèrement de celle des autres cantons mais se complique ou devrait se compliquer par l'existence de trois langues, plus le fait que l'une de celles-ci possèdent au moins deux formes écrites principales. Nous n'approfondirons pas la situation des langues aux différentes instances judiciaires.

En discutant des tribunaux juridiques on se rend compte de la faiblesse des deux langues minoritaires. Les Rhéto-romanches sont en général bilingues. Les avocats reçoivent une formation alémanique. Il y a beaucoup de lois qui ne sont pas traduites en rhéto-romanche et celles qui le sont n'ont pas la valeur de textes authentiques. A partir d'une situation pareille,

il serait illusoire de vouloir établir un système de droit qui soit entièrement dans l'un des dialectes rhéto-romanches ou même en italien. Les langues minoritaires ne sont pas reconnues aux tribunaux cantonaux parce que le principe fondamental qui gouverne l'emploi des langues aux niveaux inférieurs n'a jamais été scrupuleusement respecté .

E-2-3-1 Cour cantonale:

Le tribunal cantonal se compose de cinq membres et de quatre suppléants élus par le Grand Conseil. En 1952, deux juges et deux suppléants étaient de langue maternelle rhéto-romanche. Aucun membre ni suppléant n'était italophone. En outre, pour la composition de la Cour, il n'y a point de stipulations linguistiques quant aux langues maternelles des membres.

Une ordonnance de 1858 règle l'emploi des langues au Tribunal Cantonal. Elle stipule que la langue allemande est la seule admissible, que tous les actes ou documents, etc. doivent être présentés au Tribunal en allemand aux frais des parties intéressées ou de l'accusée. On a invoqué deux raisons pour justifier le refus d'égalité avec les deux autres langues. La première est que la langue allemande est celle de la Confédération

et qu'un recours ultérieur se ferait en allemand. (C'est une raison citée pour justifier l'emploi de l'allemand dans les cours inférieures dans certains districts rhéto-romanches.) L'autre raison est assez pratique: que tous les Rhéto-romanches et les Italiens savent l'Allemand et qu'en outre bien des différends en droit civil proviennent de contrats rédigés en allemand, même entre parties rhéto-romanches.

Il serait injuste envers le Tribunal cantonal si l'on ne mentionnait pas qu'il ne respecte pas la lettre de cette ordonnance. En effet, les documents sont traduits en allemand (comme au Tribunal fédéral depuis 1885) aux frais du tribunal. On a même consenti à traduire en italien ou en rhéto-romanche le texte des jugements qui doivent être donnés en allemand. On s'étonne d'apprendre que le rhéto-romanche jouit davantage de droits à Lausanne, siège du Tribunal fédéral, qu'à Coire. La situation de l'italien à Coire est beaucoup moins favorable qu'à Lausanne; et on dit que les deux langues en question comptent parmi les langues officielles du canton.

E-2-3-2 "Bezirksgerichte"[1] (Tribunaux régionaux)

J'ai déjà allégué que si le principe de territorialité était respecté dans ces tribunaux, il y aurait davantage de possibilité pour une reconnaissance officielle à Coire.

---

1. Le Bezirk est, littéralement, un district, mais nous le traduisons par région, pour éviter de le confondre avec les "Kreise", qui sont aussi des districts mais comprennent moins de communes.

Il y a 14 de ces tribunaux dans le canton. Un certain nombre de ceux-ci couvrent des régions qui sont peuplées de Grisons d'une seule langue, le rhéto-romanche, l'allemand ou l'italien. La loi sur la procédure civile du canton a institué ces cours en tant que première instance du droit civil.

Qu'en est-il de l'emploi des langues? Dans les districts purement italiens ou alémaniques ces deux langues respectives sont reconnues. Par contre on acceptera souvent des dépositions et de la documentation sans traduction ou bien traduites aux frais de la Cour. On voit là une application plus ou moins rigide du principe de territorialité.

Dans les districts où le rhéto-romanche prédomine ou est la seule langue, on trouve une tolérance de la deuxième langue qui affaiblit le pouvoir d'assimilation des populations rhéto-romanches. Dans toutes ces cours, les documents sont acceptés dans les autres langues du canton. Le plus souvent, si l'une des parties ne sait pas le rhéto-romanche, le procès est instruit et conduit en allemand, langue que tout le monde connait.

Dans certaines cours de régions mixtes, les procès se déroulent en allemand, même entre parties rhéto-romanches. En effet, dans les cours régionales du haut Engadin (aux alentours

de St Moritz), où la germanisation a fait de grands progrès, il n'est pas rare que les parties de langue ladine optent pour l'allemand. La raison en serait que le jargon juridique fait défaut au dialecte rhéto-romanche de cette région des Grisons.

Une autre difficulté provient du fait que la plupart des tribunaux comptent parmi leurs membres des juges qui connaissent les trois langues. Gieré[1] en conclut que les Rhéto-Romanches sont trop tolérants envers les minorités qui habitent leur région. Une application draconnienne des dispositions légales existantes seraient un point de départ dans la lutte contre la germanisation. Comme nous le savons, il y a des limites aux restrictions de la liberté de la personne et il faut tirer le plus possible des stipulations juridiques actuellement admissibles.

E-2-3-3 Kreisegericht (Tribunaux des districts)

On s'aperçoit de l'ambiguïté de la langue allemande. Kreise, aux Grisons, signifie un petit district composé de quelques communes contrairement aux Bezirke qui en comprennent un plus grand nombre. Chacun de ces districts

---

1. Gieré, op. cit., pp. 89-91 & 93-5.

constitue un arrondissement électoral ainsi que le territoire d'un tribunal pénal. Les mêmes remarques énoncées ci-haut valent pour les tribunaux pénaux, avec une seule réserve. Les districts situés dans le Rhin inférieur et le bas Engadin, qui sont les régions les moins touchées par la germanisation, attachent beaucoup plus d'importance à la question linguistique. Il s'agit d'une dizaine de tribunaux où tout se fait en rhéto-romanche. Soulignons que nous parlons de troix régions distinctes où les usages linguistiques des tribunaux ne sont pas les mêmes. Dans les vallées du Rhin inférieur et du bas Engadin, les Rhéto-romanches se servent du rhéto-romanche. Dans le haut Engadin, région touristique par excellence, même les Rhéto-romanches se fient davantage à la langue allemande dans leurs affaires légales.

E-2-4 L'Administration cantonale:

Ce qu'on a dit pour les organes politiques et judiciaires vaut pour l'Administration dont la langue est presque uniquement l'allemand. Le seul petit signe de reconnaissance d'une autre langue, est le poste, unique d'ailleurs, de traducteur italien. Il n'y a pas de tentative pour accorder aux minorités leur part proportionnelle dans l'Administration. Dans les rapports avec les personnes privées, les districts et les communes,

c'est l'allemand qu'on emploie. Aux demandes formulées dans les deux langues minoritaires, c'est en allemand qu'on répond, sauf sur demande contraire. Le plus souvent cependant les personnes en question ne protestent pas contre cette violation de leurs droits linguistiques.

Il est inutile de faire une étude complète de l'administration.[1] Disons que les connaissances linguistiques des fonctionnaires et l'embauche d'un traducteur rhéto-romanche suffiraient pour fournir les services dans les trois langues. Pourquoi ne le fait-on pas? La seule réponse imaginable est que les Rhéto-romanches et les Italiens ne l'ont pas exigé.

E-3 Articles linguistiques de la Constitution:

Dans un canton trilingue on aurait droit à s'attendre à une définition claire et complète de la situation légale de chacune des langues. Mais après ce qui précède on ne s'étonne pas d'apprendre qu'il n'y a qu'un article sur le sujet, d'ailleurs très ambigu. L'article 46 de la Constitution cantonale est formulé ainsi: "Die drei Sprachen des Kantons sind als Landessprachen gewährleistet.", c'est-à-dire que les trois langues du canton sont garanties comme langues de l'Etat.

---

1. Voir Gieré, op. cit., p. 70.

Premièrement, on ne dit pas quelles sont les trois langues: il y a quatre dialectes écrits en Rhéto-romanche. Deuxièmement, le terme "Landessprache" est vague. Veut-il dire langue officielle ou langue nationale, tel que distingué dans la Constitution fédérale? Nous devons en conclure qu'il signifie "langue nationale". Les deux autres langues ne sont pas reconnues en dehors des régions où elles sont parlées. Mais ce qui est plus grave, elles luttent sans succès contre l'invasion de l'alémanique. Le terme "gewährleistet" (garanti) n'a pas de valeur si l'on ne tente même pas de combattre les avances de l'Alémanique. Hegnauer[1] soutient qu'une reconnaissance doit signifier le maintien du rhéto-romanche par tous les moyens légaux possibles, sans trop enfeindre les libertés personnelles. Mais aux Grisons on ne respecte même pas ce principe fondamental de la territorialité qui se trouve à la base du droit linguistique.

E-4 Conclusions:

Les deux langues minoritaires sont traitées en pauvres cousins dans ce pays. A elles deux, elles constituent encore les langues de la minorité de la population des Grisons.

---

1. Hegnauer, op. cit., pp. 42-7, 96.7.

Les deux langues ne sont nulle part pleinement reconnues en tant qu'égales à l'allemand. A qui la faute? Il existe une multitude de causes que nous abordons dans notre étude générale.

Dans cette courte étude nous voudrions simplement exposer les armes constitutionnelles à la disposition de la minorité. Suivant l'interprétation prêtée à l'article 46, elles sont toutes-puissantes ou insignifiantes. Une interprétation rigide nous dirait qu'il faut faire en sorte que l'article fasse ressortir toutes les conséquences juridiques de la territorialité. Selon une deuxième interprétation, il faudra trouver des moyens supplémentaires. Dans les deux cas, il incombe aux minorités elles-mêmes de conduire la lutte. Mais les futures victimes ne semblent pas conscientes de la menace qui pèse sur elles.

F. Bibliographie

Hegnauer, C. — Das Sprachenrecht der Schweiz. Schultess & CO. A.G., Zurich, 1947

Armoiries, Sceaux et Constitutions de la Confédération et des Cantons — Chancellerie fédérale, Berne, 1948

Gieré, G.R. — Die Rechtsstellung des Rätoromanischen in der Schweiz. Verlag Keller, Winterthur, 1956

La Constitution du Canton de Berne de 1893 avec modifications intervenues jusqu'en 1953. Chancellerie du Canton de Berne, 1953

Regamey, M. et al. — Etudes juridiques sur la recevabilité de l'initiative demandant une consultation populaire dans le Jura en vue de connaître les aspirations du peuple jurassien. Boéchat S.A., Délémont, 1958

Regamey, M. et al. — Consultation donnée au Comité directeur du Rassemblement jurassien sur la création d'un canton du Jura. Boéchat S.A., Délémont, 1957

Weilenmann, H. — Die Vielsprachige Schweiz. Basel, 1925

Baur, A. — Wo Steht das Rätoromanischen Heute?. Verbandsdruckerei A. G., Berne, 1955

Huguelet, F. — Pourquoi je suis Autonomiste. Boéchat S. A., Délémont, 1964

Peter Welsh
Mars 1966

PRINCIPALES INSTITUTIONS

POLITIQUES SUISSES

Principales institutions politiques suisses

A.	INTRODUCTION:		C201
B.	Le Droit Suisse:		C201
	B1	Le Droit Constitutionnel	C203
	B2	Le Droit Civil	C205
	B2-1	Avant l'introduction du Code civil suisse.	C206
	B2-1-1	Codes des obligations 1881	C206
	B2-1-2	Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite de 1889.	C207
	B2-2	Code Civil Suisse de 1912	C207
	B3-	Droit pénal	C209
	B3-1	Avant l'introduction du Code pénal suisse de 1942	C209
	B3-2	Le Code pénal suisse	C210
	B4	Droit public suisse	C211
	B4-1	Droit administratif suisse	C211
	B5	Langues de rédaction du droit suisse	C213
	B5-1	Egalité absolue des textes	C213
	B6	Interprétation du droit suisse	C214
	B6-1	La jurisprudence	C215
C.	Les Tribunaux suisses:		C216
	C1	Les Tribunaux cantonaux civils avant le Code civil	C216
	C1-1	Les Tribunaux cantonaux civils à partir de 1912	C216
	C2	Les Tribunaux cantonaux pénaux avant le code pénal suisse et après son introduction	C217
	C3	Tribunal fédéral	C218
	C3-1	De 1848 à 1874	C219
	C3-2	De 1874 à nos jours	C219

C3-3	La juridiction du Tribunal fédéral	C220
C3-3-1	En droit civil	C220
C3-3-2	En droit pénal	C221
C3-3-3	En droit public	C223
C3-4	Composition du Tribunal fédéral	C225
C3-4-1	Mode de nomination des juges	C226
C4	Le Tribunal fédéral des assurances	C226
C5	Compétences judiciaires des autorités fédérales	C227
C5-1	Le Conseil fédéral	C227
C5-2	L'Assemblée fédérale	C227
C6	L'emploi des langues dans les Tribunaux suisses	C227
C6-1	Les Tribunaux cantonaux	C228
C6-2	Tribunaux fédéraux	C231

D. Organes politiques de la Suisse: C236

D1	L'Assemblée fédérale	C238
D1-1	Le Conseil national	C239
D1-1-1	Mode d'élection et composition linguistique	C239
D1-2	Le Conseil des Etats	C241
D1-2-1	Mode d'élection et composition linguistique	C241
D1-3	Diverses compétences de l'Assemblée fédérale	C242
D1-3-1	Emploi des langues	C243
D1-4	Les commissions parlementaires	C252
D1-4-1	Commissions permanentes	C253
D1-4-2	Commissions ad hoc	C253

D1-4-3	Commissions spéciales ou mixtes	C254
D1-4-4	L'emploi des langues et les représentants des minorités dans les Commissions	C255
D1-4-5	Rôle effectif des Commissions et leur caractère alémanique	C263
D2	Le Conseil fédéral	C264
D2-1	Mode d'élection et composition qui reflète la diversité du peuple	C265
D2-2	Compétences du Conseil fédéral	C268
D2-2-1	Rapport juridique entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral	C268
D2-2-2	Les langues employées dans les rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée	C269
D2-2-3	Les cas de pleins pouvoirs	C270
D3	La Chancellerie fédérale	C271

E. Conclusion C272

F. Bibliographie C274

Principales institutions publiques suisses:

A. Introduction:

Les études historiques et constitutionnelles touchent à ces organes ou institutions sociales qui déterminent l'ordre politique en Suisse. Celles que j'ai choisies de traiter sont les plus importantes en Suisse au niveau fédéral. En commençant par le droit, d'où tout découle en Suisse, nous décrirons l'origine, la structure et le fonctionnement de chacune des principales institutions. Ce faisant, nous mettrons l'accent sur les aspects de leur fonctionnement et de leurs structures qui tiennent compte du multilinguisme suisse.

B. Le Droit suisse:

Depuis longtemps la discipline juridique offre un champ fertile à beaucoup d'académiques suisses. Cependant, notre exposé ne sera pas celui d'un juriste. Quiconque a regardé le plan de cette étude se rendra immédiatement compte que l'ordre des sujets ne correspond nullement à un schéma juridique normal. La seule branche qui se trouve à la place normale est la loi fondamentale ou constitutionnelle. Toutes les autres branches découlent d'elle, mais non dans l'ordre indiqué. Cette méthode nous a été dictée par le fait que le droit privé est à un niveau plus important que le droit public puisque les rapports des individus entre eux ont une importance plus grande que n'en ont les rapports des individus avec l'Etat.

La facilité avec laquelle un système de droit donné peut s'adapter aux structures sociales qui se modifient sans cesse est l'épreuve principale que peut subir le droit. Nous avons l'habitude de trouver qu'un système écrit ou codifié est trop rigide. La Suisse possède une constitution écrite, des codes civil et pénal, et une réglementation apparemment rigide des autres institutions en question. Notre étude démontrera que le système est plus ou moins rigide mais non inamovible. Il existe une certaine souplesse qui provient du mode de revision constitutionnelle, des diverses interprétations possibles d'une loi et d'un certain nombre de conventions respectées surtout dans les organes gouvernementaux.

Plus que dans d'autres pays, les origines du droit suisse doivent nous intéresser. Dans un état fédératif, le domaine du droit doit figurer dans le partage des compétences. Nous parlons ailleurs du compromis, trouvé en Suisse, qui laisse la procédure et l'organisation judiciaire aux cantons et la législation à la Confédération.[1]

Le droit est l'une des normes qui influencent la structure sociale d'une manière prépondérante. Si c'est le cas dans une société unilingue, on s'imagine facilement ses effets sur un Etat multilingue qui cherche à préserver sa diversité. En discutant

---

1. Voir l'étude constitutionnelle.

de chacun des domaines du droit, nous tiendrons compte de ce qui existait avant l'unification dans les divers cantons. Il me serait impossible de donner l'histoire du droit suisse. Chaque canton a eu la sienne et la Confédération n'en a presque pas, n'ayant été que le résultat d'un traité entre Etats souverains. Il n'y eut point de Suisse politique avant 1848.

Cette étude ne constituera pas un traité de droit comparatif, bien qu'un tel traité ne serait point sans intérêt. Nous ne pouvons exposer ici les multiples théories élaborées pour expliquer les divers systèmes de droit. Disons simplement que le système suisse est européen ou codifié, par opposition au système de droit commun.

B1 Le Droit constitutionnel:

La Constitution originelle de 1848 était théoriquement inconstitutionnelle parce qu'elle violait le Pacte fédéral de 1815. Les juristes suisses soutiennent la thèse que c'est la formulation de la volonté du peuple et des cantons suisses qui constitue la loi fondamentale suisse. Ce sont eux qui sont les véritables souverains. La majorité des deux peut modifier la Constitution ou la remplacer par une autre. Mais la constitution n'est pas l'autorité absolue du pays vu que le Tribunal fédéral ne peut rejeter une loi parce qu'elle est inconstitutionnelle. Le seul tribunal constitutionnel est l'ensemble du peuple et des cantons qui peuvent exercer leur droit de référendum. Or nous savons que

ce n'est que par des moyens douteux que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont réussi à échapper au référendum. Les pleins pouvoirs et toutes les mesures prises en vertu de ce pouvoir absolu ont aussi souvent constitué des violations de la Constitution. On voit que, malgré l'inviolabilité et la suprématie tant vantées de la Constitution, quelques-uns des organes prévus par elle ont parfois agi à son détriment et à l'encontre de son esprit. Depuis lors, l'Assemblée fédérale et le peuple ont pris des mesures pour remédier à ces lacunes et ces violations constitutionnelles; des possibilités d'outrepasser la constitution subsistent cependant et le peuple a parfois ignoré ses devoirs quant à la préservation de cette dernière. Le mode de revision semble être assez souple pour permettre à la Constitution de rester en harmonie avec les structures suisses.

J'aimerais pouvoir affirmer que la Constitution contient, ou plutôt s'inspire, d'un certain nombre d'idéaux qui la rendraient plus ou moins immuable. En effet, les principes fondamentaux (le fédéralisme, la définition des diverses compétences et la déclaration et la garantie des libertés personnelles primordiales) ont souvent été violés, et continueront de l'être. Je constate simplement que la Constitution n'est pas tout à fait l'institution sacrée qu'elle devrait être.

Il va de soi que toutes les règles qui déterminent la forme et le fonctionnement des organes politiques suisses ne sont

pas contenues dans le document appelé la Constitution. En Suisse, certaines règles constitutionnelles découlent de traditions qui sont plus ou moins inviolables. Ce sont par exemple la représentation proportionnelle du particularisme suisse, la responsabilité solidaire et la stabilité du Conseil fédéral, le rôle et le pouvoir des partis politiques.

La Constitution et les règles non-écrites qui fournissent les normes fondamentales de l'Etat suisse furent élaborées pour convenir aux besoins spécifiques de la Suisse. Quelques importations étrangères (tel le Conseil des Etats importé des Etats-Unis), se sont intégrées aux concepts typiquement suisses.

B2 Le Droit civil:

L'article 64, alinéa 2, de la Constitution fédérale autorise la Confédération à légiférer dans toutes les matières de droit civil. En 1898, le peuple et les cantons suisses avaient accepté par vote populaire la modification de l'article 64 étendant les compétences de la Confédération en droit civil à tous les domaines civils. Avant cette dernière date, la Confédération, en vertu de la nouvelle constitution de 1874 et de la révision constitutionnelle de 1887 (propriété intellectuelle) avait la compétence de légiférer sur la capacité civile, le droit des obligations, le droit commercial et le droit du change ainsi que la poursuite pour dettes et la faillite. Toutes ces catégories de droit sont de nature économique, c'est-à-dire que leur unification

devait faciliter et encourager les échanges commerciaux à l'intérieur de la Suisse. Dans chacun des domaines sus-mentionnés, la Confédération ne tarda pas à légiférer.

B21 Avant l'introduction du Code civil suisse:

De 1848 à 1881 le droit civil ou privé suisse demeura entièrement une compétence cantonale, c'est-à-dire que chaque canton avait ses propres code civil, organisation judiciaire et procédure. Dans la plupart des cantons ces codes différaient. Les systèmes des cantons romands étaient plutôt des variations du Code Napoléon, alors que les cantons alémaniques avaient adopté des adaptations du droit coutumier allemand. Si l'on peut classifier les branches du droit civil, on trouvera que certaines branches sont destinées en particulier à réglementer la vie économique et commerciale. L'exiguïté de la Suisse ne pouvait permettre une telle prolifération de droits commerciaux. Leur unification était indispensable pour ne pas empêcher le développement économique de la Suisse.

B211 Code des obligations 1881

La première oeuvre d'unification adoptée par le peuple et les cantons entra en vigueur en 1881: ce fut le Code des obligations qui comprenait le droit des contrats et le droit commercial, ce dernier incluant le droit des sociétés et le droit de change. Ce code couvre donc tous les domaines spécifiquement économiques, sauf un. Ce code prévoyait un certain nombre d'organes permanents, tel que le registre du commerce, qui devaient

être administrés par les cantons. L'application de ce droit et la procédure étaient réservées respectivement aux tribunaux cantonaux et aux cantons.

B212 La loi sur la poursuite pour dettes et la faillite

Ce domaine constitue l'exception sus-mentionnée. L'organisation de l'exécution forcée présente un cas spécial en Suisse. Les cantons y prennent part en administrant les offices de poursuite et de faillite, mais la procédure est commune à tous les cantons. Les affaires d'exécution forcée, sauf les banqueroutes, sont entendues dans les cours spéciales attachées aux offices. La déclaration de la saisie et de la faillite ressort des offices sus-mentionnés.

Une section spéciale du Tribunal fédéral sert de cour d'appel en matière d'exécution forcée, mais est aussi, chose singulière, responsable de la surveillance de l'application de la loi sur les poursuites et la faillite. On peut dire que l'exécution forcée est une institution fédérale par excellence et qu'elle enlève aux cantons tout pouvoir dans ce domaine.

B22 Code civil suisse de 1912

Aussitôt que la Confédération eut obtenu toutes les compétences en droit civil, elle se mit à légiférer. En 1898, un juriste bâlois, Max Huber, fut chargé d'élaborer un projet. Le résultat de son travail fut adopté par l'Assemblée fédérale et par le peuple en 1907 et entra en vigueur en 1912. Les cantons

gardaient l'organisation judiciaire et la procédure et le Tribunal fédéral devint l'instance ultime de recours.

Quels ont été les effets de l'unification du droit civil en Suisse? C'est une question à laquelle il sera difficile de donner une réponse, et ce qui suit s'apparentera un peu à la spéculation.[1] Nous savons que l'auteur du Code s'est inspiré du Code civil allemand promulgué en 1896. Nous savons également que ce code était plus ou moins une réunification du droit coutumier allemand qui tenait aussi compte des concepts du droit romain. Il n'est pas nécessaire d'être juriste pour se demander quelles seront les conséquences à long terme de l'application chez des latins d'un code juridique de caractère alémanique. Il est évident que les éléments fédéralistes de la Suisse, c'est-à-dire les cantons catholiques et latins représentés par les partis catholiques conservateurs et libéraux, s'opposaient à l'unification du droit civil. Les échecs que subirent les tentatives pour l'introduire en 1866 et 1872 témoignent de cette opposition. Il semble que l'expérience heureuse de l'adoption du code des obligations et de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite ait contribué à faire accepter aux cantons fédéralistes l'unification complète. Malgré la satisfaction générale exprimée à l'égard du Code civil suisse, je pense qu'une étude sociologique permettrait de démontrer l'influence assimilatrice qu'a eue ce code

---

1. Je parle de ce problème dans les études constitutionnelle et historique.

sur les populations latines.[1]

B3 Droit pénal

Lors de la modification de la Constitution de 1898, un nouvel article, 64 bis, y fut intercalé. Il accordait à la Confédération le droit de légiférer en matière de droit pénal. De même qu'en droit civil, l'organisation judiciaire et la procédure furent réservées aux cantons. Priorité fut accordée au Code civil mais la guerre mondiale ainsi que la dépression retardèrent l'adoption du Code pénal jusqu'en 1939.

B31 Avant l'introduction du Code pénal suisse de 1942

Avant cette date chaque canton possédait son propre code pénal. Le Tribunal fédéral constituait la dernière instance de recours, mais les recours étaient peu nombreux. La Constitution de 1848 avait interdit la peine de mort, mais ce fut le seul exemple d'intervention fédérale dans le domaine du droit pénal. Or, en 1866, une revision était acceptée parmi plusieurs autres qui furent rejetées par le peuple. Elle autorisait les cantons à ré-introduire la peine de mort. Quelques-uns se servirent de cette possibilité

Le cas du Code pénal suisse présente un exemple intéressant dans l'histoire du comportement politique suisse. Même le Code civil n'avait pas provoqué autant d'opposition qu'il y en eut

1. Il est intéressant de signaler que Kemal Atatürk a choisi le Code civil suisse pour la Turquie en 1926. Ce code, même avec un grand nombre de modifications, n'a pas été des plus satisfaisants pour la Turquie. L'argument suggéré ci-haut vaut également pour la Turquie, mais les différences culturelles y sont beaucoup plus aiguës.

en 1939. Les cinq cantons romands ainsi que le Tessin avaient décidé de présenter une demande aux autorités fédérales pour ne pas adopter le nouveau Code. Il est un dogme politique suisse qui fait que la majorité alémanique n'obligera jamais l'acceptation d'une mesure à laquelle l'ensemble des minorités s'oppose. Mais au dernier moment, il y eut désistement du canton de Neuchâtel, dont quelques juristes avaient joué un rôle important dans l'élaboration du code, et le projet alla devant le peuple. C'est l'un des rares cas où tous les cantons romands votèrent "non", alors que la majorité alémanique l'emporta.[1]

B32 Le Code pénal suisse:

Ce code n'étant en vigueur que depuis 1942, il est trop tôt pour tenter de formuler une appréciation objective des conséquences de son adoption. Nous savons que les auteurs du Code s'inspirèrent du Code neuchâtelois de 1912, ce qui veut dire que le Code pénal serait moins alémanique que le Code civil. En 1950, il subit un certain nombre de modifications assez importantes illustrant ainsi et très rapidement qu'il faudra bien du temps pour l'adapter aux moeurs suisses.

En parlant de ce code ainsi que du Code civil, je ne peux m'empêcher de croire qu'en adoptant un système de droit uniforme les Suisses ont créé une menace dangereuse à leur particularisme.

1. Il y eut quelques cantons alémaniques qui votèrent "non", mais pas assez pour compenser les grands centres alémaniques. C'était un référendum législatif où les voix des cantons ne jouèrent pas de rôle.

culturel. Malheureusement, il n'existe pas d'étude concrète sur les effets d'unification et d'uniformisation des deux codes. Je ne serais pas étonné d'apprendre qu'une telle étude confirmerait les hypothèses trop superficiellement défendues ici.

B4 Le droit public suisse

En toute logique, cette rubrique aurait dû figurer en tête de cette section. Or, nous étudions un pays qui ne croit pas trop à la logique, bien qu'une forte minorité s'exprime dans une langue connue pour ses caractéristiques systématiques et analytiques. Le système de droit suisse est loin d'être un ensemble cohérent et le traiter de cette manière serait nier la réalité.

Le droit constitutionnel mis à part, il existe une autre branche du droit public, beaucoup plus complexe, le droit administratif. En général ce dernier doit établir des règles qui gouvernent les rapports entre l'Etat et les personnes privées, ainsi qu'entre les diverses entités du droit public. Il va de soi que nous sommes en présence d'un certain nombre de différents droits cantonaux ainsi que d'un droit administratif fédéral. En effet, à l'intérieur même de chaque canton, le canton aura la compétence pour régir les rapports entre les communes et l'administration cantonale et les administrés d'une part, ainsi qu'entre ces deux niveaux de gouvernement d'autre part; par contre la compétence des cantons sera limitée par les stipulations relatives aux libertés personnelles qui sont contenues dans la Constitution fédérale.

L'administration fédérale, pour sa part, entretient des rapports avec les personnes privées, avec les gouvernements cantonaux et communaux, et il y a également la question des relations entre les divers départements du gouvernement lui-même. C'est la tâche du droit administratif de déterminer quels sont les droits légitimes de l'individu dans ses rapports avec les autorités. Quel degré d'arbitraire doit être laissé à l'Etat en vertu des pouvoirs qui lui sont accordés par l'Assemblée fédérale.

Le soi-disant état démocratique doit prévoir, en légiférant, un certain nombre de canaux qui seront ouverts à tout individu qui se croira lésé dans ses rapports avec le gouvernement.

Dans les premières années de la Confédération suisse il existait peu de voies ouvertes aux personnes lésées, mais, contrairement à nos jours, l'Etat ne jouissait point alors de pouvoirs étendus. L'étatisation lente mais continuelle de la vie sociale en Suisse accroît progressivement les pouvoirs que détient l'Etat sur l'individu.

La plupart des lois et des ordonnances qui les accompagnent prévoient des possibilités de recours. Au niveau fédéral, la majorité des cas comparaîtra devant la cour administrative, une section spéciale du Tribunal fédéral. Au niveau cantonal ou inférieur, ce sont les exécutifs des gouvernements cantonaux ou communaux qui sont les autorités compétentes. L'instance de

recours contre les décisions communales ou cantonales est également celle de la Cour administrative du Tribunal fédéral.

Abstraction faite des recours prévus, nombreux sont les recours en droit administratif qui se fondent sur l'un des articles garantissant les libertés personnelles.[1]

B5 Langues de rédaction du droit suisse

Notre étude constitutionnelle touche incidemment à ce sujet. Actuellement les lois et arrêtés sont élaborés en allemand et en français et sont ensuite traduits en italien. La prépondérance de l'élément alémanique dans le processus législatif, ainsi que le caractère fondamental et différent du raisonnement alémanique, donnent une empreinte alémanique aux textes italiens et français, même en cas de libre traduction. Ceci est inévitable et démontre les progrès faits par la germanisation dans les langues des deux minorités suisses.

B51 Egalité absolue des textes

L'article 116 de la Constitution déclare que l'italien, le français et l'allemand sont les langues officielles de la Suisse; en droit ceci signifie l'égalité formelle de tous les textes légaux dans les trois langues. Or, quiconque est versé en traduction peut apprécier la difficulté qu'il y a à rendre les mêmes idées en trois langues différentes, surtout lorsque l'une de celles-ci est l'allemand et que les deux autres sont

1. Par exemple, Art. 4 (égalité devant la loi); Art. 5 (liberté d'établissement) etc.

des langues latines. Il arrive parfois qu'un texte dans l'une des langues officielles soit jugé inadéquat; on s'appuiera alors sur une interprétation du texte écrit dans une autre langue. En cas de divergences entre les trois textes en droit pénal, on définit le crime ou le délit, et par conséquent la peine, de manière à ce que l'accusé soit favorisé. Le texte le plus favorable à l'accusé prendra donc force de loi. Si les disparités entre les textes sont trop flagrantes, on abrogera le texte défectueux et on le remplacera par un texte qui sera conforme à la signification des deux autres textes. Toutefois, le problème de divergences entre textes ne se pose pas trop souvent, et, lorsqu'il se présente, on laissera le choix de l'interprétation au Tribunal fédéral.[1]

B6 Interprétation du droit suisse

Cette sous-section devra demeurer brève vu notre manque de compétence sur ce terrain spécifiquement juridique. Suivant les méthodes adoptées, un juriste ou un juge peut faire ressortir d'une loi une signification qui, d'une part, n'a rien à faire avec la volonté du législateur ou que, d'autre part, fait appliquer une loi à une situation qui existait du temps du législateur

1. Voir Thilo, op. cit. 263-5 pour une courte liste des exemples d'examen comparatif des textes allemand, français et italien. Les exemples sont nombreux. Ces interprétations de textes divergents, effectuées le plus souvent par le Tribunal fédéral, sont normalement définitives, et les cas de renversements de ces décisions initiales sont rares.

mais qui n'existe plus. Le concept de justice qui prévaut dans le système en question déterminera la méthode employée. Le Conseil fédéral suisse, par des interprétations très discutables, a trouvé la base constitutionnelle pour agir dans un nouveau domaine. Ceci vaut surtout dans le domaine technologique.

B61 La jurisprudence[1]

Le tribunal fédéral est la cour suprême de la Confédération; c'est donc celui-ci qui effectue la plupart des interprétations légales qui prennent force de loi. Cette jurisprudence, la seule interprétation valable de droit suisse, forme une partie essentielle de l'ensemble du droit suisse. Les difficultés normales qu'implique l'interprétation de la loi se compliquent par le fait qu'il existe trois textes originaux et aussi par le fait que, selon les diverses régions de la Suisse, il y aura tendance à interpréter la loi différemment. Il s'ensuit en effet, de la compétence qu'ont préservée les cantons en droit de procédure, que les différents cantons tiennent compte des particularismes locaux lors de l'application de la loi.

---

1. Ce terme s'entend dans le sens étroit du mot. Il ne signifie pas la théorie de l'interprétation du droit, mais plutôt l'ensemble des interprétations du Tribunal fédéral ainsi que des tribunaux cantonaux. Il va sans dire que ces décisions ne sont pas nécessairement permanentes, mais sujettes à abrogation ou modification par les tribunaux cantonaux ou fédéral. Toutefois, la décision finale incombe à ce dernier.

C Les Tribunaux suisses:

En Suisse l'administration du droit est fédérale. J'entends par là qu'il existe un seul système de tribunaux civils et pénaux,et que les tribunaux cantonaux sont chargés de l'application du droit cantonal et fédéral. La plupart des cantons possèdent des tribunaux à deux instances, à savoir: les tribunaux de districts et le tribunal cantonal. Le Tribunal fédéral est, à quelques exceptions près, l'instance finale de la justice en Suisse.

C1 Les tribunaus cantonaux civils avant le Code civil

Avant 1912, les cantons possédaient leur propre droit et leurs propres procédures et organisations judiciaires civils. A partir de 1881, ils perdirent la compétence de légiférer dans quelques branches d'ordre économique du droit civil. Or, même si le droit était presque exclusivement cantonal, c'était le Tribunal fédéral qui constituait quand même la dernière instance d'appel.

C11 Les tribunaux cantonaux civils à partir de 1912

Dès l'entrée en vigueur du Code civil suisse, les cantons ne furent plus responsables que de la procédure et de l'organisation des tribunaux. Etant uniquement chargés de l'application d'un droit unifié fédéral, ils ne pouvaient plus légiférer en matière de droit civil.

Il est intéressant de jeter un coup d'oeil sur le mode de constitution de ces tribunaux cantonaux. Dans la plupart des cantons les membres sont élus par le Grand Conseil cantonal, ou son équivalent, pour des mandats qui durent jusqu'à 6 ans; ils sont sujets à réélection et celle-ci est presque automatique. Bien que les élections soient de nature politique et que les électeurs tiennent compte des affiliations politiques, on ne saurait accuser le corps judiciaire cantonal d'immixtion dans les luttes politiques. L'intégrité personnelle et morale des membres du corps judiciaire au niveau cantonal n'est jamais mise en doute.

Pour la nomination des juges des cours cantonales des cantons multilingues, on tient compte des langues officielles, sauf aux Grisons où la langue d'appel est l'allemand.[1] On nomme normalement des membres des deux langues et sauf dans le canton de Fribourg tous les juges doivent être bilingues. Ceci vaut également pour les chambres de cassation pénale des Tribunaux cantonaux.

C2 Les Tribunaux cantonaux pénaux avant le Code pénal suisse et après son introduction

Ce qui a été dit pour les tribunaux civils cantonaux vaut également pour les tribunaux pénaux.

---

1. Un certain nombre de juges de la cour cantonale de Fribourg doivent être bilingues bien que la langue d'appel soit le français.

Il importe de souligner qu'il existe toujours une cour pénale en plus de la cour civile, et qu'à la première instance elle ne couvre pas toujours le même district que le tribunal civil. Le mode d'élection est semblable à celui qui prévaut dans les tribunaux civils.

Au niveau des tribunaux cantonaux, il existe une cour cantonale pénale séparée appelée, dans la plupart des cantons, la Cour de Cassation pénale. C'est une section spéciale des tribunaux cantonaux. Ces tribunaux ont également pour fonction de faire appliquer le Code pénal suisse.

C3 Le Tribunal fédéral

Avant la constitution de l'Etat fédéral en 1848, la plus haute instance judiciaire était les tribunaux cantonaux. Avec la formation de l'Etat fédératif en 1848, vu la création d'un droit fédéral, c'est-à-dire de la Constitution fédérale, il fallut instituer un tribunal fédéral pour s'occuper des matières de droit fédéral.

C3-1 Le Tribunal fédéral de 1848 à 1874

Pendant ces 26 années le Tribunal fédéral eut peu d'importance. Il n'était pas permanent, ne se réunissant que lorsque le besoin s'en faisait sentir. Ses

membres étaient élus par l'Assemblée fédérale. A cette époque son manque d'importance était imputable au fait que la plupart des recours en droit public étaient encore réservés à la juridiction du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale. Il s'occupa en effet de matières qui étaient des recours ordinaires de droit privé et pénal.

C3-2 Le Tribunal fédéral de 1874 à nos jours

L'une des innovations de la Constitution revisée de 1874 fut la création d'un Tribunal fédéral permanent avec Lausanne comme siège permanent. Il délibéra pour la première fois en 1875. L'élargissement des compétences fédérales ainsi que le transfert au Tribunal fédéral des recours en droit public des autorités fédérales ont donné comme résultat une expansion progressive de ce tribunal et un accroissement de son importance.

En théorie, le tribunal est responsable à l'Assemblée fédérale qui en élit les membres mais, en réalité, le Tribunal est indépendant, n'étant sujet qu'aux lois sur l'organisation judiciaire (la dernière date de 1943) et à la réélection. On ne connaît pas d'exemples où un juge n'a pas été réélu.

C3-3 La juridiction du Tribunal fédéral

La Constitution fédérale et les lois sur l'organisation judiciaire désignent les domaines où le Tribunal fédéral est compétent. Nous avons déjà souligné que l'une des raisons de l'expansion du Tribunal a été le transfert de la plupart des recours en droit public des autorités fédérales au Tribunal fédéral. Dans 95 pour cent des cas venant devant le Tribunal fédéral, il s'agit d'application du droit fédéral (les principaux étant le Code civil et le code pénal).

Pour mieux exécuter son travail le Tribunal fédéral s'est organisé en sections spécialisées pour traiter des différents domaines du droit. Le président du Tribunal fédéral préside la Commission administrative, composée de sept membres y compris le président, et responsable de l'organisation et de l'administration des diverses cours.

En définissant la juridiction du Tribunal fédéral nous procédons par une énumération des diverses cours dans chaque domaine du droit et des différends pour lesquels chacune est compétente.

C3-3-1 En Droit civil

Cette section du Tribunal fédéral possède trois cours dont deux civiles et une chambre des poursuites

et des faillites.

Environ 90% des appels entendus par les cours civiles sont des recours en réforme contre les décisions des cours cantonales basées sur une application du Code civil. L'autre 10 % provient des cas de première instance prévus par les articles 110 et 111 de la Constitution.[1]

La Chambre des poursuites et des faillites entend les recours formulés sous la loi fédérale sur les poursuites et les faillites. Elle constitue une cour séparée.

Les recours en nullité, provenant d'un litige de droit civil mais basés sur une violation de la Constitution, sont entendus dans une chambre de droit public.

C3-3-2 <u>En droit pénal</u>

L'organisation des cours pénales est assez compliquée. Il y a en effet cinq cours pénales fédérales. La

---

1. Art. 110: "Le Tribunal fédéral connaît des différends de droit civil:
   1. Entre la Confédération et les cantons
   2. Entre la Confédération, d'une part, et des corporations ou des particuliers, d'autre part, quand ces corporations ou ces particuliers sont demandeurs et quand le litige atteint le degré d'importance qui déterminera la législation fédérale.
   3. Entre cantons
   4. Entre des cantons, d'une part, et des corporations ou des particuliers, d'autre part, quand une des parties le requiert et que le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale."

   Art. 111: "Le Tribunal fédéral est tenu de juger d'autres causes, lorsque les parties s'accordent à le nantir et que l'objet en litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale." Cette dernière stipulation signifie une somme d'argent assez importante qui est revisée de temps à autre.

prolifération excessive de ces chambres provient de la distinction faite entre les divers délits pénaux prévus dans le Code pénal et dans la loi sur la procédure criminelle fédérale. Les délits tels que la haute trahison, les crimes contre le droit des gens etc., sont jugés devant la Chambre criminelle ou la Cour d'Assises lorsque celle-ci délibère avec un jury fédéral. C'est le seul cas en Suisse où l'on a introduit l'expérience anglo-saxonne du jury. Une deuxième cour de première instance s'appelle la Cour pénale fédérale. Elle est compétente pour d'autres délits du droit pénal fédéral tels que la contrefaçon des monnaies etc. La procédure criminelle fédérale prévoit une chambre d'accusation, la troisième cour pénale fédérale, chargée de mettre le prévenu en état d'accusation en vue des conclusions du Ministère public fédéral. Une quatrième cour, la Cour de Cassation extraordinaire, entend les pourvois en nullité contre les jugements des assises fédérales. Tandis que les quatre cours sus-mentionnées traitent des délits spécifiquement fédéraux ou faits contre l'Etat fédéral,[1] une cinquième cour, la cour de cassation pénale, entend les recours en nullité contre les décisions des cours cantonales.

---

1. Article 112 de la Constitution et la loi sur l'organisation judiciaire de 1943.

C3-3-3 En droit public

Si le lecteur ne s'est pas encore rendu compte de la complexité de l'organisation du tribunal fédéral suisse, la discussion des cours de droit public convaincra même les initiés à la technique légale. Cette section du tribunal fédéral possède trois cours séparées. Le jargon et la pratique juridique suisses divisent le droit public en deux parties: le droit administratif et le droit "d'état". Le premier se comprend sans explication; le deuxième traite des questions de compétence entre les divers organes de l'Etat fédéral ainsi que de la garantie des droits constitutionnels des citoyens. La distinction est arbitraire vu qu'une violation d'un droit constitutionnel pourrait constituer en même temps un violation du droit administratif. Le choix de la cour de recours dépend uniquement du fondement du recours. L'article 113[1] de la Constitution énumère les cas qui seront entendus devant la cour de droit public.

Vu le grand nombre de recours basés sur l'article 4 de la Constitution (égalité devant la loi) une cour séparée a été instituée pour s'en occuper.

---

1. Art. 113: "Le Tribunal fédéral connaît en outre:
   1. Des conflits de compétence entre les autorités fedérales, d'une part, et les autorités cantonales, d'autre part.
   2. Des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public.
   3. Des réclamations pour violations de droit constitutionnel des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violations de concordats ou de traités."

Lorsqu'on parle de droit public dans un Etat unifié ou fédératif, la question la plus épineuse qui se pose est celle de la constitutionnalité. Surtout dans un Etat fédératif, où les compétences de l'Etat central et des cantons sont définis, les conflits de compétence revêtent un caractère constitutionnel. Or, les conflits de compétence sont prévus par l'article 114 sus-mentionné mais l'alinéa 3 de cet article[1] déclare qu'en cas de conflits de compétences la loi fédérale prévaudra, pourvu que la Confédération ait légiféré dans le domaine, même si elle n'avait pas la compétence. De même, si une loi consacre une violation d'un droit constitutionnel, elle prévaudra sur le droit constitutionnel. Donc le Tribunal fédéral ne peut déclarer une loi fédérale inconstitutionnelle bien qu'il puisse le faire pour un loi cantonale. "Bundesrecht brisiert Kantonalrecht." Où sont les garanties de constitutionnalité? L'Assemblée fédérale peut adopter une loi qui est inconstitutionnelle. Il n'existe pas de tribunal constitutionnel. En 1939, le peuple et les cantons suisses rejetèrent une initiative populaire qui devait étendre la juridiction constitutionnelle du Tribunal. Actuellement le seul contrôle de constitutionnalite réside

---

1. "Dans tous les cas pré-mentionnés, le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette Assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés."

dans le droit de référendum législatif du peuple suisse. Les juristes suisses prétendent que le devoir sacré de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral est de respecter les principes de la Constitution. Toutefois il existe des moyens de promulguer de la législation qui échappe au référendum et la Confédération n'a pas hésité à s'en servir.

En 1928 un loi basée sur une révision constitutionnelle de 1914 (art. 114 bis) créa une cour de droit administratif. La loi fédérale sur l'organisation judiciaire de 1943 transféra à ce tribunal la plupart des compétences judiciaires du Conseil fédéral en droit adminnstratif. C'est une section assez importante du tribunal fédéral, mais nous ne trouvons pas nécessaire d'exposer ici son fonctionnement de façon détaillée.

C3-4 Composition du Tribunal fédéral

Depuis 1848, le nombre de juges fédéraux a passé de 11 à 28. En outre il y a actuellement 13 suppléants. En théorie tout citoyen suisse est éligible, mais en pratique les membres du Tribunal représentent un choix des meilleurs juristes suisses. Les juges ne peuvent exercer une autre activité et leurs traitements sont assez élevés d'après les standards suisses.[1]

---

1. Sfr. 70,000 par année

C3-4-1 Mode de nomination des juges

L'assemblée fédérale élit les juges pour un mandat de six ans et la réélection est automatique. L'article 107 de la Constitution stipule que les trois groupes linguistiques doivent y être représentés.[1] En pratique, les électeurs tiennent compte non seulement des trois langues mais aussi des diverses régions du pays. Ceci veut dire que presque chaque canton aura un représentant au Tribunal fédéral. La considération politique n'entre pas d'habitude dans les discussions conduisant à l'élection d'un juge fédéral. L'Assemblée fédérale élit le président pour une période de deux ans.

C4 Le Tribunal fédéral des assurances

Etabli en 1917, ce tribunal est composé de cinq membres et a un siège permanent à Lucerne. Les membres et le président sont élus de la même manière que ceux du Tribunal fédéral. En général l'un des juges est de langue italienne, un deuxième de langue française et les autres de langue alémanique.

La loi fédérale sur les assurances prévoit les types de différends qui comparaîtront devant ce tribunal, moins important que le Tribunal fédéral à Lausanne.

---

1. Voir section C6-2 de ce chapitre pour la composition linguistique actuelle du Tribunal fédéral.

C5-1 Le Conseil fédéral

Depuis l'adoption de la Loi fédérale sur l'organisation judiciaire de 1943, le Conseil fédéral ne conserve presque plus de compétences judiciaires. Les quelques-unes qu'il possède encore sont d'ordre administratif et ne nous intéressent pas tellement dans cette étude.

C5-2 L'Assemblée fédérale

L'Assemblée fédérale où sied la souveraineté dans le système politique suisse a conservé les droits d'amnistie et de pardon. L'accord sur une amnistie se fait de la même manière que l'adoption d'une loi fédérale ordinaire. Lorsqu'il s'agit d'un cas de pardon, deux procédures sont possibles. Une commutation de la peine de mort ne peut être décrétée que par l'Assemblée fédérale réunie en session. Les autres cas de pardon relèvent d'une commission permanente mixte des deux Conseils.

C6 L'emploi des langues dans les Tribunaux suisses

Dans notre étude constitutionnelle nous avons exposé le principe territorial d'où il ressort que la plupart des tribunaux suisses sont unilingues à la première instance. La langue de la première instance deviendra

le plus souvent celle de toutes les instances éventuelles. Le régime linguistique est à la fois simple et complexe. Ceci signifie qu'en théorie il n'y a pas de problèmes pour le choix des langues; la langue du procès est celle de la région. Or en pratique, les concessions accordées varient d'un canton à un autre, et d'un tribunal à un autre dans le même canton.

C6-1 Les Tribunaux cantonnaux:

D'après la loi de la territorialité, l'emploi des langues devrait dépendre du lieu du procès. Celui-ci à son tour dépendra du for qui se choisit différemment en droit civil et en droit pénal.

En matière civile, une ancienne règle de droit commun, qui a été insérée dans la Constitution[1] et dans le Code civil,[2] désigne le domicile du débiteur ou du défendeur comme le for. En résumé, le for est le domicile, ou le lieu, où une personne réside avec l'intention de s'y établir. L'article 59 alinéa 1[3] de la Constitution désigne le domicile du débiteur comme for pour statuer sur les droits relatifs nés d'un rapport d'obligations.

---

1. Art. 46, alinéa 1:
   "Les personnes établies en Suisse sont soumises, dans la règle, à la juridiction et à la législation du lieu de leur domicile en ce qui concerne les rapports de droit civil."
2. Art. 59 du titre final et l'article 23 du CCS
3. "Pour réclamations personnelles, le débiteur solvable ayant domicile en Suisse doit être recherché devant le juge de son domicile; ses biens ne peuvent en conséquence être saisis ou séquestrés hors du canton où il est domicilié, en vertu de réclamations personnelles."

En droit pénal, le Code pénal fixe la juridiction comme celle du forum delicti commissi. Il y a quelques exceptions à cette règle mais elles ont peu d'importance.

D'après le professeur Jean Meynaud ces règles de for n'ont pas de signification linguistique. Il n'y aurait pas de changement de for pour des raisons linguistiques. Le choix de for dépend d'une considération des différentes souverainetés cantonales.

Nous avons déjà souligné que la juridiction cantonale couvre les deux premières instances. A la première instance la territorialité détermine la langue du procès. De ce point de vue, le Valais est plus libéral car le choix entre le français et l'allemand y est laissé aux parties. M. Meynaud cite une autre exception: "Le Canton des Grisons possède des circonscriptions judiciaires bilingues; on y utilise les deux langues et la langue du procès est fixée d'après celle des parties. Si celles-ci sont de langue différente et ne peuvent s'entendre, c'est le juge qui décide. Il semble que dans certains cas des solutions analogues soient adoptées par les tribunaux bernois et fribourgeois". Il n'y a pas de problème dans les cours cantonales des cantons unilingues: la langue sera celle du canton. Dans les cantons de Berne et du Valais, on s'efforce de déterminer au mieux la langue du procès d'après la (ou les) langue (s) des parties. La langue du jugement est le français à

Fribourg et l'allemand aux Grisons, mais les mémoires et les dépositions orales dans les langues officielles de ces cantons y sont prises en considération.

Ce sont les règles générales, mais la rigidité de leur application varie d'un canton à un autre. Pour savoir quelles dérogations sont permises à ces règles générales, il faudrait faire une étude approfondie de la jurisprudence de chaque canton. Voici, sur le sujet, quelques observations faites par le professeur Meynaud:

"Les seules langues prises en considération pour l'acceptation de communications écrites et orales sont les langues officielles de la Confédération (ce qui exclut le rhéto-romanche et, bien entendu, les langues étrangères).

"Les spécialistes estiment que cette acceptation n'intervient que dans des cas exceptionnels. Disons par exemple que la jurisprudence cantonale tend à admettre qu'un Confédéré établi dans le canton est censé connaître la langue du for après quelque temps (c'est-à-dire, en fait, doit connaître et si tel n'est pas le cas, ce sera à ses risques et périls). Notons que le Tribunal fédéral lui-même s'est montré réservé et très prudent à propos des dérogations à la territorialité.

"Les juridictions cantonales sont inégalement généreuses en ce domaine. Il est bien connu par exemple que le canton de Vaud est très restrictif.

"La réunion de trois conditions est susceptible de faciliter la prise en considération (ce qui relève toujours de la tolérance) d'une autre langue officielle que celle du territoire: que l'une des parties ne parle effectivement pas la langue du procès (sans que l'on puisse raisonablement exiger qu'elle la connaisse: personne non domiciliée dans le canton par exemple, ou n'y étant installée que depuis peu de temps); que le juge connaisse la langue en question; et que l'autre partie la connaisse aussi..."

C 62 Tribunaux fédéraux

D'après la loi, chacun des tribunaux fédéraux est trilingue. Le Tribunal fédéral et le tribunal fédéral des assurances reflètent dans leur composition les trois langues officielles du pays. Bien que l'un des membres actuels du Tribunal fédéral soit de langue rhéto-romanche, la Constitution ne garantit pas de siège à cette minorité linguistique. Vu que le Tribunal doit entendre des procès dans les trois langues, il est impératif que chaque juge soit trilingue. Ceci n'est pas toujours le cas. La loi sur

l'organisation judiciaire de 1943 exige que les trois langues officielles soient représentées dans les cours pénales du Tribunal fédéral. En réalité toutes les cours, sauf trois, comprenaient en 1963 des juges des trois langues. Normalement, les juges représentant les minorités suisses constituent le tiers des membres du tribunal fédéral.[1]

Le choix de la langue du procès (les débats, le procès verbal et le jugement) dépendra d'un certain nombre de conditions. Encore une fois nous citons le professeur Jean Meynaud:

"Cas de recours contre une décision cantonale: la langue du procès est celle dans laquelle l'instruction s'est faite ou, à défaut d'instruction, celle de la décision attaquée. Or cette langue, désignée par la procédure du canton en question n'est pas forcément celle des parties. Le règlement du Tribunal prévoit qu'exceptionnellement l'on peut adopter la langue des parties pour autant que ce soit l'une des trois langues officielles." (Soulignons que près de 90% des cas qui comparaissent devant le Tribunal, constituent des recours contre une décision cantonale).

---

1. En 1965, le Tribunal fédéral était composé de dix-sept Alémaniques, de six Romands, de deux Italiens du Tessin et d'un Grison italien, ce qui fait un total de 26 juges. Parmi les onze suppléants, trois sont de langue française et huit de langue alémanique.

"Cas dans lesquels le Tribunal fédéral juge en instance unique: la langue du procès est celle des parties; si les parties sont de langues différentes, c'est celle du défendeur; quand les défendeurs sont plusieurs et de langues différentes le jugement est toujours rendu dans leurs différentes langues."

M. Meynaud remarque, à propos des connaissances linguistiques des juges, que la répartition des cas ne tient pas compte de la langue maternelle des juges. En revanche, dans un procès civil entendu en instance unique, "c'est l'habitude, lorsqu'un juge de langue allemande instruit une affaire entre parties de langue française, de lui adjoindre un juge de langue française pour l'interrogatoire des témoins et des parties et vice-versa."

Dans le domaine pénal, nous avons déjà relevé qu'il existe deux types de délits - ceux qui sont du ressort du Tribunal fédéral et ceux qui sont de la compétence des tribunaux cantonaux. Le choix de langues pour les cas de recours sera déterminé d'après la langue de la décision initiale sous la réserve indiquée en matière civile. C'est-à-dire que si la langue de l'accusé n'est pas celle du procès de première instance, elle peut devenir la langue de l'appel, si elle est une des langues officielles. Où le tribunal fédéral constitue l'unique instance, "des précautions particulières sont prises pour éviter que l'accusé

ne soit désavantagé ou n'ait pas la possibilité de se défendre pleinement en raison des difficultés linguistiques. La langue de l'instruction est la langue officielle de l'accusé: s'ils sont plusieurs et de langue différente, l'instruction se fait pour chacun dans sa langue. La langue du procès est celle de l'instruction (en cas de pluralité d'accusés de langue différente, la langue de l'accusé principal)."

"La langue du procès vaut pour l'acte d'accusation (toutefois le Procureur de la Confédération, s'il n'est pas représenté par un substitut, peut utiliser sa langue devant le Tribunal), pour les assignations, pour les débats, pour le jugement... Les témoins et les experts peuvent... s'exprimer dans leur langue mais dans ce cas les parties, si elles ne sont pas de la même langue, peuvent exiger la traduction.

"Le législateur a prévu qu'en matière pénale le Président de la section compétente du Tribunal est désigné, procès par procès, en fonction de la langue de l'accusé - afin que la conduite du procès soit assurée dans cette langue avec le maximum de garantie et de sécurité."

Au niveau fédéral, la tolérance linguistique est donc beaucoup plus large qu'au niveau cantonal, ceci surtout en matière pénale. Le principe de la territorialité

empêche qu'on édicte des tolérances officielles dans les tribunaux inférieurs qui relèvent de la souveraineté cantonale en matière de langue.

Toutefois les parties peuvent déposer par écrit ou oralement dans une autre langue officielle. Cependant, une partie peut exiger la traduction de ces dépositions faites dans une langue officielle autre que celle du procès. Cette traduction est aux frais de celui qui fait ces dépositions. En outre, les décisions des tribunaux grisons rédigées en rhéto-romanche sont traduites aux frais de la Confédération.

D Organes politiques de la Suisse

Pour étudier le facteur linguistique dans les organes politiques suisses il est nécessaire de tenir compte d'abord de l'emploi et de la représentation des langues dans ces organes, et ensuite du 'caractère linguistique' de la législation et de la façon dont ce caractère y est imprégné.

Personne ne sait exactement où sont prises les décisions en matière législative. Il n'y a pas de doute que la législation, quoiqu'élaborée en allemand et en français, possède un 'ton' alémanique, c'est-à-dire que le raisonnement qui l'inspire n'est pas très français (sens cartésien du mot). Peu importe d'où émane l'initiative; le plus souvent c'est le Conseil fédéral qui propose une législation. Le Conseil fédéral fait préparer un avant-projet par un comité d'experts qui comprend aussi les représentants des groupements intéressés (la consultation avec ces représentants est prévue par la Constitution, bien que celle-ci ne mentionne pas les partis politiques). L'avant-projet est présenté au Parlement avec un message recommendant son adoption par l'Assemblée fédérale. Celle-ci étudiera le projet en commission, et dès que les deux Conseils se seront mis d'accord sur le contenu, le projet deviendra loi. Le processus semble assez simple, mais se déroule d'habitude assez lentement. On voit qu'il y a deux étapes. Personne n'a fait d'étude sur les modifications qui sont apportées au projet du Conseil fédéral,

c'est-à-dire sur le compromis élaboré entre les personnes intéressées. D'aucuns prétendent que le projet sera adopté par le Parlement sans grandes modifications. Je suis tenté d'accepter cette hypothèse vu le grand nombre de représentants des groupements faîtiers à l'Assemblée fédérale. Cependant un certain nombre de conseillers nationaux m'ont affirmé le contraire. Si l'on accepte l'hypothèse que l'Assemblée adopte presque tout ce qui lui est proposé, nous devrons en conclure que la législation comporte cette empreinte alémanique qui provient du caractère essentiellement alémanique des associations faîtières.

A côté du problème fondamental de la nature linguistique de la législation et de son élaboration, celui de l'emploi des langues au parlement revêt peu d'importance. Si l'hypothèse suggérée ci-haut se révèlait être vraie, les privilèges accordés aux minorités linguistiques de l'Assemblée fédérale ne constituent qu'un camouflage pour apaiser les minorités et pour garder les apparences. Les minorités suisses forment 25% de la population. Même si elles gardent leur langue et leur culture, la centralisation et la germanisation de la politique, leur enlèveront inconsciemment leurs caractéristiques fondamentales, c'est-à-dire leur mentalité et leurs méthodes d'approche à la politique, qui ne devraient pas être alémaniques. Cette corrosion lente mais progressive finira par tout enlever aux minorités, sauf leur langue, laquelle ne signifiera plus grand chose si elle a perdu toute

sa substance. Personne en Suisse ne désire un tel développement et bien des gens diffèrent d'avis quant à la gravité du problème, mais la majorité est la majorité et c'est un fait auquel il n'y a pas d'échappatoire. L'étiquette 'suisse' est en train de prendre une autre signification, celle de suisse alémanique.

D1 L'Assemblée fédérale

En théorie le pouvoir de l'Assemblée fédérale suisse est absolu et limité uniquement par le mandat électoral et le référendum législatif auquel il existe des moyens d'échapper. Le Parlement suisse est bi-caméral, chaque conseil ayant des pouvoirs égaux. Chaque conseil siège séparément sauf pour certaines fonctions électorales et judiciaires. Parmi les nominations faites par les deux conseils réunis, on compte l'élection des conseillers fédéraux, des juges fédéraux et du général en temps de guerre. Les deux conseils agissent en tant qu'Assemblée fédérale pour accorder les pardons de droit pénal. Abstraction faite de ces exceptions, les deux chambres constituent des entités séparées.

Les deux Conseils doivent avoir une session par année ce qui veut dire quatre réunions de trois semaines qui ont lieu les trois premières semaines de décembre, de mars, de juin et de septembre. Les Suisses se vantent du fait que leurs représentants ne sont pas des politiciens à plein temps. Or, l'activité d'un très grand nombre de magistrats cantonaux et de représentants des associations faîtières peut nous en faire

douter. Ces gens poursuivent des carrières essentiellement politiques, bien qu'ils ne soient vus que pendant quelques semaines de l'année sur la scène politique.

D11 Le Conseil national:

Il comprend 200 représentants du peuple suisse. C'est ce conseil qui reflète le mieux la diversité de la Suisse. Y siègent les représentants de huit partis politiques, de deux confessions, de quatre groupements linguistiques, des gouvernements cantonaux, des associations faîtières et de toutes les régions de la Suisse.

Les Suisses croient qu'en accordant une rémunération inadéquate aux conseillers nationaux il sera difficile pour quelqu'un de devenir un politicien professionnel. Actuellement un conseiller national touche un jeton de présence de $17.50 par jour de session plus ses frais de déplacement. Ces sommes sont illusoires et n'atteignent pas plus que $2000 par année.

D111 Mode d'élection et composition linguistique

Tous les quatre ans, le troisième dimanche d'octobre, le peuple suisse élit ses représentants au Conseil national. Chaque canton ou demi-canton forme une circonscription électorale, où l'élection des députés a lieu au scrutin proportionnel secret. Le système proportionnel garantit la représentation de tous les partis, mais dans les quatre cantons multilingues, il n'existe

pas de stipulation ou garantie que les minorités seront représentées. Dans le dernier conseil (1959-63) il y avait deux députés rhéto-romanches et un député italien des Grisons sur six; à Fribourg, deux députés alémaniques sur sept; seulement trois Jurassiens sur 34 députés bernois; et trois Alémaniques sur sept députés du Valais. La représentation des minorités semble donc équitable dans deux des cantons. A ces exceptions près, les minorités linguistiques sont sûrement assez bien représentées. Bien qu'elles le soient au Conseil national, il serait cependant intéressant de déterminer quel est leur rôle dans le fonctionnement du Conseil. En 1963, le président du Conseil était un Romand et le vice-président était alémanique. Au bureau, trois des huit scrutateurs étaient romands alors qu'il n'y avait pas de représentants de la minorité italienne. Le bureau joue un rôle important car sauf pour la Commission des finances il nomme les membres de toutes les commissions du Conseil national.

Il est intéressant de relever que les conseillers nationaux sont assez âgés, ayant généralement plus de 50 ans. Ceci introduit un élément conservateur dans un conseil qui devrait être plus dynamique en contre-partie du Conseil des Etats, plus conservateur. Ceci explique peut-être le fait que les deux Conseils arrivent à s'entendre.

D12 Le Conseil des Etats

C'est le Sénat suisse, et au début c'était un emprunt aux Américains. La Constituante devait trouver un compromis entre une chambre populaire et une chambre où chaque canton avait le même nombre de représentants. La solution qu'apportait le Conseil des Etats était d'assurer une voix importante aux Cantons, donc de sauvegarder le fédéralisme. Le professeur Jean Meynaud est d'avis que le Conseil des Etats est conservateur et que les membres individuels jouissent d'un plus grand prestige que les Conseillers nationaux, mais qu'ils ne sont pas plus fédéralistes que ces derniers. D'autres observateurs considèrent que, vu l'histoire de la Constitution et du transfert des pouvoirs à la Confédération, ni l'une ni l'autre des chambres , jugée dans un contexte suisse, n'est foncièrement très fédéraliste. Nous avons expliqué l'importance du fédéralisme en Suisse et son affaiblissement. Malgré des discours où l'on se plaint de la centralisation progressive, aucune des deux chambres n'a tenté d'arrêter l'accroissement des pouvoirs centraux.

D121 Mode d'élection et composition linguistique

La rémunération, l'élection et la durée du mandat des conseillers aux Etats sont une affaire cantonale. La caisse fédérale ne rembourse que les frais des commissions qui siègent en dehors des sessions normales du Parlement. Dans tous les cantons, sauf trois, le Grand Conseil (Kantonsrat, Grosse Rat)

élit les membres pour des mandats d'une durée de un an à quatre ans. Le problème de la représentation des minorités se pose au Conseil des Etats, comme au Conseil national. La minorité est représentée dans chacun des quatre cantons multilingues. La Constitution du canton de Berne garantit un des deux sièges à un Jurassien; dans les trois autres cantons multilingues les minorités sont représentées (aux Grisons par un Rhéto-romanche) bien que leurs Constitutions ne l'exigent pas. Soulignons que sur les 44 membres du Conseil des Etats il n'y a que deux représentants de la minorité italienne, alors qu'il y a 9 romands.

En 1963, 24 des quarante-quatre membres étaient des magistrats cantonaux (juges, hauts fonctionnaires, conseillers d'Etat ou députés cantonaux). La forte représentation des intérêts cantonaux, ainsi que celle des partis du centre et de la droite (il n'y a que trois socialistes) nous ferait croire que le Conseil est d'abord conservateur, et qu'il défend aussi surtout les intérêts cantonaux. Or, Jean Meynaud ainsi que d'autres observateurs nous affirment que ce Conseil n'est pas plus fédéraliste que le Conseil national, quoique plusieurs représentants des cantons y siègent.

D13 Diverses compétences de l'Assemblée fédérale

Nous avons déjà indiqué les rares cas où les deux Conseils agissent en tant qu'Assemblée fédérale.[1] Or, dans toutes les

---

1. Voir l'étude constitutionnelle.

autres affaires, à savoir, la législation, le contrôle exercé sur le Conseil fédéral et sur l'Administration fédérale, et dans l'acceptation du budget et des comptes de la Confédération, les deux Conseils ont exactement les mêmes pouvoirs. Toute mesure votée dans une chambre doit être acceptée par l'autre exactement dans la même forme. Ceci n'est pas toujours possible. Le cas échéant, un projet de législation devra faire la navette. S'il n'est pas agréé, après deux votes dans chacun des Conseils, on forme une Commission mixte des deux conseils, composée des membres des commissions de chaque Conseil qui se sont occupés du projet; si cette commission ne parvient pas à une entente, le projet sera abandonné.

D131 Emploi des langues

Les représentants des quatre groupes linguistiques siègent à l'Assemblée fédérale suisse. Peu d'études ont été faites sur l'emploi des langues et sur l'importance relative de chaque groupe linguistique. Les quelques sources à nos dispositions nous ont permis de formuler quelques hypothèses, mais nous étions sceptiques quant à leur validité. Nous avons donc préparé un questionnaire afin de vérifier nos hypothèses et obtenir des renseignements supplémentaires. Monsieur Jean Meynaud, ancien professeur de science politique à l'Université de Lausanne, nous a fourni une série de réponses qui confirment nos hypothèses. Nous reproduisons de larges extraits de ses réponses en décrivant le comportement au point de vue linguistique des membres de l'Assemblée fédérale suisse.

Nous avons posé quelques questions sur les langues employées dans l'Assemblée fédérale. Voici ce que le professeur Meynaud nous a répondu: "Le principe est que les orateurs peuvent s'exprimer dans l'une des trois langues officielles ce qui, à l'exclusion du cas marginal du romanche, permet l'utilisation de la langue maternelle. Cette faculté est rigoureusement utilisée par les intéressés sauf par les Tessinois et pour une raison de fait: le très faible niveau de la connaissance de l'italien en Suisse.

"Devant les Conseils, les parlementaires tessinois s'expriment généralement en français (certains expliquant ce choix par un souci de solidarité avec l'autre minorité linguistique, voir par solidarité 'latine'...). Toutefois les Tessinois utilisent l'italien dans un certain nombre de cas: en particulier pour la prestation de serment qui intervient lors de l'entrée en fonctions. L'italien est aussi employé pour les débats relatifs à certaines catégories d'objets: surtout les questions qui regardent directement le Tessin et les décisions auxquelles les parlementaires tessinois désirent apporter leur approbation de manière un peu solennelle (ainsi en fut-il pour la discussion sur l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations). Avec un peu de méchanceté, on pourrait dire que l'italien est utilisé quand les intéressés veulent parler pour la galerie...

"Cette habitude couvre l'ensemble des actes parlementaires; introduction et développement d'une motion ou d'un postulat, interpellation, interrogation... C'est seulement dans des cas particuliers que les Tessinois emploient leur langue maternelle.

"N.B.: L'opinion est fréquemment avancée que dans ces situations les Tessinois utilisent le français ou l'allemand. Notre enquête nous permet de dire qu'au moins pour la période actuelle c'est la première de ces deux langues qui est employée.

"Rappelons au surplus pour fixer les dimensions de l'entorse au principe de l'emploi de la langue maternelle que le Tessin a 7 Conseillers nationaux sur 200 et 2 Conseillers aux Etats sur 44.

"Le député alémanique s'exprime toujours en bon allemand pour les actes officiels de sa fonction au Parlement fédéral.

"A titre de curiosité nous signalerons le cas du Grand Conseil Bernois officiellement bilingue (Jura) et dans lequel chaque député parle sa langue (la traduction simultanée ayant été installée en 1953). Les Bernois de langue allemande s'expriment en dialecte (Berndutsch): on nous a dit que cet emploi du dialecte dans les délibérations d'un Parlement cantonal serait un cas unique en Suisse."

Nous voulions savoir quelle était la tendance des députés de langues différentes lorsqu'il s'agit d'intervenir dans les débats. Voici une réponse fragmentaire.

"Du fait que les parlementaires tessinois s'expriment généralement en français, l'on pourrait penser que la proportion des interventions dans cette langue est un peu supérieure à celle des députés de langue française dans le total de l'effectif. Mais le raisonnement supposerait pour être valide que les parlementaires alémaniques et romands ont une propension uniforme à intervenir. Une mesure quantitative serait difficile à donner car si toutes les délibérations sont sténographiées, le Bulletin sténographique fédéral tel que mis en vente ne reproduit que les sténogrammes des débats importants dans la langue où les discours sont prononcés.

"Il me parait utile de dire que, selon de nombreux avis, l'une des plaies du parlementarisme helvétique serait l'habitude de lire des discours tout préparés à l'avance."

La plupart des observateurs jugent que les parlementaires suisses se servent peu du système de traduction français-allemand et vice-versa. M. Meynaud est du même avis. Les rares discours en italien sont traduits et mais les autres langues ne sont pas traduites en italien.

"Je n'ai jamais entendu de plaintes au sujet du système de traduction et je doute qu'il soit possible d'obtenir une expression statistique de la fréquence d'utilisation de ce système. Par contre, on m'a signalé à plusieurs reprises que bien des députés, pour des raisons de standing personnel, font semblant de connaître l'autre langue et repoussent dès lors toute aide mécanique ou autre alors qu'en réalité ils la connaissent fort mal: d'où des faiblesses et des ratés dans le mécanisme des communications. Ayant observé à plusieurs reprises une telle surestimation des talents dans les organisations internationales, je n'ai pas été étonné de la retrouver en Suisse. Je voudrais ajouter que dans l'ensemble la connaissance des deux langues (allemand-français) est meilleure au Conseil des Etats qu'au Conseil National."

La question d'assiduité des membres lors des débats dans les langues autres que les leurs pose un problème au Canada. Nous voulions savoir quelle était la pratique en Suisse.

"Il est de notoriété publique que l'assiduité et l'attention ne sont pas les caractéristiques majeures des débats du Parlement fédéral, surtout de ceux du Conseil National car les séances du Conseil des Etats ont plus de tenue. Il est fréquent que durant les discours les membres lisent des journaux, fassent du courrier ou quittent la salle des séances sous des prétextes multiples. Il est possible que l'une des causes de la situation soit le sentiment général que les décisions importantes se prennent hors de l'enceinte parlementaire.

"Je n'ai jamais entendu dire que le facteur linguistique apporte une perturbation particulière. Le phénomène mentionné par la question peut certes se produire à l'échelle individuelle mais s'il revêtait des dimensions collectives, le groupe victime de cet ostracisme ne manquerait pas de le relever. En effet, une telle pratique serait contraire au respect mutuel des Suisses pour leur expression linguistique (cette norme jouant surtout, il est vrai, pour l'allemand et le français). Ce respect est l'une des bases non écrites de la paix helvétique des langues."

Nous voulions savoir quels intérêts les divers groupes linguistiques avaient tendance à défendre. D'après Meynaud, seuls les Tessinois avaient à l'esprit les intérêts de leur région, le Tessin, bien qu'il existe en fait une certaine solidarité latine. Les Tessinois ne se soucieraient même que fort peu des Suisses italiens des Grisons. Certains incidents peuvent provoquer une coalition des membres d'une région afin de faire aboutir une mesure qui sera bénéfique pour la région en question.[1]

Un résumé des votes fédéraux démontrent que les cantons des minorités linguistiques se sont beaucoup moins opposés à la politique fédérale que les cantons alémaniques catholiques ou montagnards. En outre, M. Meynaud affirme qu'il est rare que la minorité constitue un front uni. Il n'y a qu'un seul

---

1. Par exemple, le Canal dit transhélvétique auquel s'opposent tous les intérêts de la Suisse centrale.

domaine où les cantons romands arrivent à s'entendre régulièrement: celui de la défense nationale dont les dépenses sont trop élevées d'après les Romands. En 1938, le canton de Vaud tenta de réunir les cantons romands contre l'adoption du Code pénal. Neuchâtel s'est retiré de la coalition au dernier moment pour faire disparaître toute possibilité d'enterrer cette mesure.

Malgré l'absence d'un bloc romand ou latin, la plupart des observateurs constatent l'existence d'une solidarité ou d'une tendance romande et souvent latine. Tel est le cas lors de l'élection d'un Conseiller fédéral romand; cependant, si un Tessinois est en lice contre un Romand, il est alors soutenu par les Tessinois. (L'élection de monsieur Bonvin contre MM. Tenchio des Grisons et Maspoli du Tessin constitue une exception à cette règle).

Il est intéressant de relever qu'il est rare qu'un membre de l'Assemblée fédérale, ou même du Conseil fédéral, soit bien connu à l'échelle de la Suisse. Les exceptions à cette règle sont rares et concernent autant les Alémaniques que les Romands et les Italiens. Il est contraire aux moeurs politiques de la Suisse de rechercher la renommée. Les personnalités sont souvent connues au niveau cantonal, ce qui est conforme au localisme suisse.

Le rôle joué par les diverses associations faîtières est un autre facteur qui peut favoriser la germanisation de la vie politique et de la législation suisse. Plusieurs parlementaires sont des secrétaires ou des représentants de ces associations. Nous avons demandé à monsieur Meynaud ce qu'il en pense.

"Le personnel dirigeant des grandes associations faîtières provient dans sa grande majorité (assez souvent une écrasante majorité) du group alémanique. La situation tient au fait que le siège de ces organismes est normalement fixé dans l'une des grandes villes de Suisse alémanique (Berne, mais aussi Bâle, Zurich...) et également au fait que les groupes sont appelés à traiter avec des services administratifs, eux-mêmes dans leur majorité de langue allemande. Cette situation retentit sur la composition des Commissions chargées de conseiller le gouvernement au stade de la phrase pré-parlementaire de l'élaboration législative. J'ai sous les yeux le rapport de la Commission d'étude des questions touchant les consommateurs. Le Président, l'expert et le secrétaire de la Commission étaient alémaniques ainsi que 23 des 28 membres.

"Cette situation ne déroule pas d'une volonté de brimer la minorité mais du fait que la majorité est la majorité. La prépondérance alémanique dans les grandes associations s'explique par le poids économique et financier de la Suisse Allemande (peut-être aussi, quoique dans une moindre mesure

sans doute, par la faible propension des Romands à exceller dans la langue allemande: or si l'on peut à la rigueur choisir pour de tels postes un unilingue allemand, il est impossible d'y mettre un unilingue français).

"A ma connaissance c'est dans le secteur de l'agriculture seulement que cette situation a engendré un dissidence romande. L'organisation faîtière est l'union Suisse des Paysans dont le siège est à Brugg: elle a été accusée par divers milieux agricoles romands de s'intéresser exclusivement aux problèmes de l'agriculture alémanique. Une organisation rivale a été créée: l'Union des Producteurs Suisses mais son influence est demeurée minime".

Ce sont les faits principaux quant à l'usage des langues. En réalité le système est très souple; il n'y a pas de règlements. De temps en temps le Conseil fédéral publie des messages quant à l'usage des langues, mais ces messages concernent principalement les publications. Depuis le début du siècle tout paraît dans les deux langues. Depuis 1940 environ, il y a tendance à reproduire davantage de publications en italien.[1] Mais il est douteux que l'italien prenne un jour une place semblable dans les débats parlementaires.

---

1. La feuille fédérale est maintenant publiée entièrement en italien, alors qu'en 1940 la "Foglio federale" ne contenait qu'un dixième du contenu des deux autres éditions.

D14 - Les Commissions parlementaires:

Il semble que les Commissions parlementaires ont deux raisons d'être. Premièrement un petit groupe travaille mieux et permet une très grande spécialisation. Deuxièmement il est plus facile de concilier les divers intérêts impliqués dans un petit groupe délibèrant à huis-clos. La conséquence de la spécialisation et du huis-clos est que la Commission en arrivera à un projet plus ou moins à point ce qui permettra une économie de temps très appréciable, facteur indispensable dans le parlement suisse qui ne siège que douze semaines par année.

Nous désirons savoir principalement quel est le rôle véritable des commissions, comment les groupes linguistiques y sont représentés et quelles règles gouvernent l'emploi des langues dans leurs sessions. Pour ce qui est du rôle des commissions, tout ce que nous en savons est spéculatif. Leur rôle est un facteur important qui nous permettra de dire combien forte est l'empreinte alémanique dans la législation suisse. La question linguistique par contre a reçu l'attention de quelques observateurs, ce qui nous permettra de faire quelques constatations.

Le règlement de chaque Conseil prévoit le nombre de commissions permanentes et la possibilité d'instituer des commissions ad hoc. Chaque règlement a été revisé plusieurs fois et notre exposé ne se référera qu'incidemment aux documents légaux. Le règlement gouvernant les réunions de l'Assemblée fédérale prévoit la constitution de quelques commissions mixtes

ou spéciales. Ce qui étonne c'est l'absence de disposition ayant trait au choix des membres des commissions et de leur nature linguistique. Dans chaque conseil c'est le bureau qui est responsable de la nomination des membres et nous verrons que les droits des minorités sont largement représentés dans la grande majorité des commissions. Nous sommes moins bien renseignés sur l'emploi des langues. Nous savons cependant qu'on n'emploie jamais l'italien dans les commissions.

D141 - Commissions permanentes:

Les règlements de chacun des Conseils ainsi que de l'Assemblée fédérale prévoient un certain nombre de Commissions permanentes qui sont chargées d'affaires spécialisées de nature renouvelable. Aucune de ces commissions n'est de nature législative. Leurs tâches primordiales consistent à contrôler l'activité des divers organes de la Confédération. Il va de soi que leurs membres auront une connaissance approfondie des matières qu'elles traitent. Ainsi qu'ailleurs, les plus importantes de ces commissions sont, dans les deux Conseils, celles des finances, de gestion, des affaires étrangères, ainsi qu'un nombre de Commissions spécialisées qui s'occupent des affaires des divers départements fédéraux.

D142 - Commissions ad hoc

Chaque fois qu'un projet législatif ou autre est présenté devant l'Assemblée fédérale, le bureau de chaque Conseil nomme une commission qui fera rapport sur le sujet. Dès que le projet aura été définitivement accepté ou refusé par chaque Conseil, la Commission disparaîtra. Il va de soi que le nombre de ces

commissions dépendra du nombre d'affaires traitées par l'Assemblée fédérale à une époque donnée. Leurs tâches sont essentiellement législatives, vu que les commissions permanentes s'occupent des affaires de contrôle parlementaire.

Il se peut que de temps en temps l'Assemblée fédérale nomme de sa propre initiative une Commission d'enquête. Toutefois, il faut quelque chose d'assez grave (telle que l'affaire des Mirages[1]) pour provoquer la formation d'une telle Commission.

D143 - Commissions spéciales ou mixtes:

Pendant la deuxième guerre une commission des pleins pouvoirs avait été instituée pour surveiller les activités du Conseil fédéral. Nous avons déjà relevé que cette commission était incapable d'exercer une surveillance effective des activités du Conseil fédéral.

Les trois commissions mixtes ou spéciales sont essentielles au fonctionnement du parlement suisse. La première de celles-ci est la Commission de rédaction, chargée d'accorder autant que possible le texte allemand avec le texte français lors du passage d'un projet dans les deux Conseils. Elle se compose des deux rapporteurs de la Commission de chaque Conseil, de deux vice-chanceliers et des traducteurs des deux Conseils. Cette procédure est celle qui garantit le mieux l'équivalence des deux textes. Il existe aussi une deuxième commission

---

1. Une affaire d'achat d'avions, en 1964, où l'Administration militaire avait dépassé son budget, qui était de $200,000,000, en autorisant des dépenses supplémentaires de $100,000,000.

spéciale dont la tâche est de mettre au point la version italienne, qui est une traduction. Celle-ci se compose des deux vice-chanceliers, d'un haut fonctionnaire italien, d'un des Italiens de chacun des Conseils et du traducteur du texte. Certains ne sont pas satisfaits de ce système de rédaction. Ils aimeraient donner à ces deux Commissions un caractère plus permanent et plus spécialisé.

La troisième commission mixte est essentielle à tout système bicaméral. Si un projet, après avoir fait la navette, c'est-à-dire après avoir été accepté deux fois dans chaque Conseil, diffère encore dans ses deux versions, une procédure de conciliation est prévue. On l'appelle en Suisse la Einigungskonferenz, une commission pour trouver un compromis entre les deux versions. Les deux commissions législatives qui se sont consacrées au projet siègent ensemble sous la présidence du Conseil qui en avait la priorité. Le nombre des membres du Conseil des Etats sera augmenté pour égaliser celui du Conseil national. S'il n'y a pas d'accord le projet tombe. Si l'on se met d'accord, le projet revient au Conseil prioritaire. Si encore une fois on n'arrive pas à une entente, le projet sera repris par la Commission de conciliation pour une dernière fois. D'après mes connaissances les désaccords sont étonnamment rares.

D144 - L'emploi des langues et les représentants des minorités dans les Commissions

L'emploi des langues dans les commissions dépend de la représentation des minorités dans les Commissions. On sait par exemple que le nombre minime de représentants de langue maternelle italienne empêcherait tout emploi de l'italien.

Aussi les règlements des deux Conseils limitent-ils le nombre et la durée des commissions dont peuvent faire partie les membres des deux Conseils. Les membres des Commissions permanentes sont sujets à ré-élection au début de chaque période législative. De plus aucun membre ne peut faire partie d'une Commission pour plus de six ans. Au Conseil national, un membre ne peut appartenir à plus de cinq commissions à la fois, alors qu'une règle semblable serait difficilement applicable au Conseil des Etats où il n'y a que 44 membres. En outre, un principe non-écrit veut qu'il n'y ait pas plus d'un membre par canton dans une commission.

Nous avons posé quelques questions à M. Meynaud qui a fait une enquête sur la représentation des minorités. Voici quelques résultats de sa recherche:

"J'ai fait à Lausanne une enquête statistique très détaillée sur les problèmes de la représentation linguistique des minorités dans les Commissions. Cette enquête a porté pour les années 1960 à 1964:

- sur les commissions permanentes: 12 au Conseil National et 11 au Conseil des Etats (10 en 1960)
- sur les commissions non permanentes constituées pour l'étude d'un problème ou d'un objet déterminé: en tout durant cette période 262 au National et 250 aux Etats (soit en gros une cinquantaine par an).

"Voici les résultats du calcul quant à la distribution des sièges.

"A. Suisse Romande

Fallait-il partir des représentants des 5 cantons romands ou des représentants francophones. Le premier système englobe les députés de langue maternelle allemande des cantons de Fribourg et du Valais mais exclut les Jurassiens du canton de Berne; le second système au contraire prend ceux-ci mais exclut ceux-là. Nous avons procédé à l'établissement de séries statistiques séparées pour chacune de ces hypothèses et les résultats que nous avons obtenus (spécialement pour le Conseil National) sont extrêmement voisins. Nous donnons ci-dessous les résultats du calcul "Suisse Romande", tous nos interlocuteurs ayant affirmé que politiquement il n'y a aucune raison de séparer les députés romands de langue allemande, qui sont pratiquement tous bilingues, de leurs collègues de langue française.

"1) Conseil National

Part des délégations des 5 Cantons dans le Conseil: 21,9%

Part des romands dans les Commissions Permanentes : 22,0%

Part des romands dans les Commissions non Permanentes : 21,7%

Notons que les trois pourcentages correspondants sur la base des francophones sont: 21,5 21,2 et 21,6. La coïncidence entre les deux séries est donc très étroite. Nous avons vérifié (pour les commissions non permanentes) la constance de ce pourcentage durant les 5 années étudiées. On a:

1960	21,1%
1961	20,5
1962	21,1
1963	19,7
1964	22,1

La plupart des Commissions peuvent être rattachées par leur compétence ou objet à l'un des 7 départements fédéraux. Vu sous cet angle le pourcentage romand s'établit comme suit:

- Affaires Etrangères	22,4
- Intérieur	22,0
- Justice et Police	21,2
- Militaire	24,6
- Finances et Douanes	19,4
- Economie Publique	20,5
- Transports, Communications et Energie	20,0

Sur les 262 commissions non permanentes c'est seulement dans 10, soit 3,8%, que nous n'avons pas trouvé de Romand. Ce sont des commissions sans grande importance. Les Romands sont présents dans toutes les Commissions permanentes. Notons enfin que les Romands ont présidé 43 de ces 262 commissions, soit 16,4%.

"2) Conseil des Etats

Part des délégations romandes 22.7%

Part des romands dans les Commissions permanentes 20.7%

Part des romands dans les Commission non permanentes 22.7%

Chiffres correspondants sur la base des francophones:

20.4 18.1 et 20.3

(la baisse correspondant au fait que sur les deux conseillers de Fribourg et du Valais l'un est actuellement dans chaque cas de langue allemande - situation partiellement compensée par le fait que l'un des Conseillers bernois est jurassien).

Constance du pourcentage dans le temps (commissions non permanentes):

1960	22.3
1961	24.6
1962	22.1
1963	22.3
1964	21.7

Distribution par objets:

Affaires étrangères	23.1
Intérieur	22.3
Justice et Police	24.3
Militaire	12.2
Finances et Douanes	19.6
Economie publique	24.7
Transports communications et énergie	23.2

"La seule discordance notable est la faiblesse du pourcentage des députés romands dans les Commissions du Département militaire (alors que le pourcentage est relativement élevé au National). Cet écart, peu significatif à mon avis, tient probablement à la différence dans la distribution des forces partisanes

au sein des deux Conseils. Notons d'ailleurs que le nombre de Commissions instituées à ce titre est très petit: une Commission non permanente par an en moyenne. Sur les 250 Commissions non permanentes, on note l'absence des Romands dans 19, soit 7.6%. De plus, les Romands ont été absents de quelques commissions permanentes (pendant 3 ans à la Commission de gestion, pendant 2 ans à la Commission de l'alcool et pendant 2 ans à la Commission des pétitions). Les Romands ont présidé 39 des 250 commissions non permanentes, soit 15.6%. Au total la régularité de la représentation romande est remarquable.

B. Cas du Tessin

Un problème se posait: fallait-il ajouter aux parlementaires tessinois le parlementaire de langue italienne envoyé par les Grisons au Conseil National? Plusieurs raisons nous ont dissuadé de le faire (dont la constatation que les Tessinois ne considèrent pas le Grison comme un des leurs).

	National	Etats
Part des Tessinois dans les Conseils	3.5	4.5
Part des Tessinois dans les Commissions permanentes	4.3	4.6
Part des Tessinois dans les Commissions non permanentes	3.3	4.2

Commissions où les Tessinois sont représentés:

- Commissions permanentes (par année/commission): 31 sur 60 au National, soit 51.6%, et 19 sur 54 aux Etats, soit 35.1%.
- Commissions non permanentes: 107 sur 262 au National, soit 40.8%, et 80 sur 250 au National, soit 3.2%.

Les Tessinois paraissent donc moins bien servis que les Romands, l'un des facteurs de la situation étant le petit nombre de leurs mandataires. Cependant plusieurs parlementaires tessinois nous ont déclaré que la minorité tessinoise n'était nullement aux chambres une minorité brimée car selon eux elle aurait accès aux Commissions qui l'intéressent (argument qui a un certain poids mais qui n'est pas totalement convaincant.)"

On a déjà remarqué que seuls le français et l'allemand sont employés aux débats des deux Conseils. Or, les sessions des Commissions sont secrètes, mais les communiqués de presse et les rapports des Commissions sont dans les deux langues. Il y a un rapporteur français et un rapporteur allemand pour chaque commission. Il semble que dans les grandes commissions les débats seront davantage dans les deux langues que dans les petites commissions. Au Conseil des Etats, vu le bilinguisme plus étendu des membres, il y a une tendance à faire des rapports seulement en allemand.

M. Meynaud signale quelques faits à propos de l'isolement relatif des Romands dans les Commissions.

"Au Conseil national il y a des francophones dans toutes les Commissions permanentes et dans 258 des 272 non permanentes (Absence donc dans 1.5% des cas seulement). Mais dans 97 cas

pour les Commissions non permanentes et 11 pour les Commissions permanentes, il n'y avait qu'un ou deux francophones dans les Commissions. Or dans ces cas, la présence des Tessinois n'améliore pas la situation puisqu'ils tendent à parler l'allemand en Commission.

"Au Conseil des Etats la situation est encore plus marquée puisque dans 188 Commissions non permanentes sur 250 et 12 sur 54 des permanentes, les francophones ne sont qu'un ou deux (disons, à titre de curiosité, que dans trois cas de Commissions de trois membres les francophones étaient deux, donc en majorité).

"Cet isolement linguistique constitue un certain handicap".

Nous avons demandé si les représentants des minorités sont assidus aux sessions des Commissions. Certains interlocuteurs m'ont affirmé qu'il existe une barrière linguistique dans la Commission. M. Meynaud nous a apporté la réponse suivante.

"Au sein des Commissions la barrière des langues est aisément brisée du fait du petit nombre des membres, de la spécialisation technique des objets et aussi de la connaissance personnelle (parfois de longue date) que les commissaires ont les uns des autres. Je crois pouvoir certifier que l'assiduité aux Commissions est meilleure que celle aux séances plénières des Conseils car l'avis courant est que l'on y fait du travail plus utile et de plus de portée (point couvrant l'ensemble des membres y compris ceux des minorités linguistiques)."

D145 Rôle effectif des Commissions et leur caractère alémanique

Nous avons déjà affirmé que d'après nous la législation revêt un caractère alémanique, les décisions importantes se prenant avant que les projets n'arrivent à l'Assemblée fédérale. Il est intéressant de noter les opinions du professeur Meynaud.

"1. Rôle effectif des Commissions. Ici les avis des commentateurs divergent. Les uns estiment que les Commissions jouent un rôle très important. Toutes les décisions importantes des Chambres sont prises sur le rapport des Commissions au sein desquelles s'affrontent les points de vue opposés et, dans la majorité des cas, les Conseils suivent les avis des Commissions. D'autres pensent que la bataille la plus importante se livre au niveau pré-parlementaire (intervention des organisations professionnelles) et que le Conseil Fédéral dispose en moyenne d'une bonne influence sur l'orientation du travail des Commissions. En ce moment, il y a un surcroit de mauvaise humeur et même de colère du Législatif contre l'Exécutif qui renforce un peu la valeur de la première thèse mais si l'on raisonne en termes d'évolution longue la seconde me parait plus réaliste (elle vaut probablement davantage pour les objets économiques et sociaux que pour les questions militaires).

"2. Inspiration alémanique du travail législatif. Je n'éprouve pas beaucoup de scrupules à "oser" dire qu'elle est prépondérante. Quiconque a l'habitude du système de pensée juridique français se

trouve généralement peu à l'aise en lisant la version française des lois suisses. Il est manifeste que l'influence de la majorité linguistique est dominante. Je renvoie sur ce point aux développements déjà présentés dans le rapport sur l'emploi des langues au sein de l'administration fédérale.

"3. Les membres des commissions qui appartiennent aux minorités linguistiques jouent dans doute le même rôle que leurs homologues de la majorité alémanique. On aime à dire en Suisse pour valoriser le rôle des minorités que ces dernières sont souvent en mesure de faire pencher la balance dans un sens ou dans l'autre. Ceci supposerait une division de la majorité contrastant avec l'unité de la minorité. Cela peut arriver mais je ne crois pas que le cas soit courant car tout donne à penser qu'en bien des cas les divisions idéologiques et sociales sont plus fortes que les séparations linguistiques (surtout si l'on considère le respect de la majorité pour les intérêts linguistiques en tant que tels)."

D2 Le Conseil fédéral:

Le Conseil fédéral est un directoire de sept membres élus pour un mandat de quatre ans et dont la tâche est de gouverner et d'administrer la Suisse. Depuis 1872 il n'a jamais été entièrement renouvelé. Le système suisse est l'un des seuls exemples d'une assemblée démocratique qui élit un gouvernement directoire responsable seulement dans le sens où la ré-élection peut-être niée. La démission obligatoire des conseillers fédéraux ne peut

se produire qu'en cas de révision totale de la Constitution. Les membres du Conseil fédéral sont les seuls politiciens professionnels au niveau fédéral, ils sont mal payés (Sfr. 76,000), ils sont peu connus en Suisse et ne cherchent pas à se faire une très grande renommée. Une tradition veut qu'aucun conseiller fédéral ne quitte la Suisse pendant son mandat sauf pour représenter la Suisse à l'étranger.

D21 Mode d'élection et composition qui reflète la diversité du peuple suisse.

Le premier acte de chaque parlement suisse, après les nominations du bureau, est l'élection où la ré-élection des conseillers fédéraux. Leur mandat est de quatre ans. Chaque conseiller fédéral est élu individuellement et doit acquérir une majorité des voix des votants. Le plus souvent le choix du candidat se fait par le parti politique intéressé. En effet les méthodes du choix des membres du gouvernement, quoiqu'intéressantes et satisfaisantes du point de vue de la représentation des diverses langues et régions et des divers partis suisses, laissent beaucoup à désirer du point de vue de la qualité des candidats de compromis qui sont normalement élus.

Depuis 1953 quatre partis, les chrétiens sociaux (2), les radicaux (2), les socialistes (2) et les agrariens(1) sont en lice. Les autres partis n'ont pas au Parlement la représentation considérée nécessaire pour mériter un siège au collège

gouvernemental. Pour régler le problème linguistique et régional (il ne faut jamais oublier les divergences qui existent entre les divers cantons d'une même langue) on a divisé la Suisse en neuf régions. La Constitution stipule (art. 96) qu'on ne peut choisir plus d'un membre dans le même canton. La tradition veut qu'un membre soit choisi dans le canton de Berne (un agrarien nommé par le parti cantonal), un deuxième à Zurich (depuis 1953 un socialiste) et un troisième dans le canton de Vaud sauf à deux courts intervalles (un radical). Les quatres autres sièges se répartissent entre les trois autres partis et les trois groupes linguistiques. Actuellement la région sud (Valais, Grisons et Ticino) a un membre catholique chrétien de langue française ce qui donne deux Romands au Conseil fédéral. Le Tessin a eu 5 membres depuis 1848 et en est mécontent. Il aimerait voir élargir le Conseil à 9 membres afin qu'il puisse toujours y avoir un Tessinois. Un socialiste représente Bâle ou le nord de la Suisse. Un radical représente Argovie ou le centre. Le dernier siège est occupé par un catholique chrétien de Nidwald. Deux régions, l'ouest de la Suisse (Neuchâtel, Fribourg et Genève) et l'est de la Suisse (St.-Gall, Thurgovie et Glaris), ne sont pas actuellement représentées au Conseil fédéral.

La caractéristique la plus remarquable de ce directoire est sans doute sa stabilité. Il n'existe que deux ou trois cas

de non ré-élection. Le nombre de démissions à cause de politique controverse est aussi minime. Certains diront que la stabilité gouvernementale est une vertu. Cette affirmation peut être vraie, mais lorsqu'un gouvernement dure depuis 95 ans, il est possible qu'il devienne inamovible. Il lui manquera l'initiative indispensable à un bon gouvernement. Au lieu de faire de la politique, il se contentera de réagir aux faits pragmatiques et souvent lorsqu'il est trop tard. La nécessité de satisfaire à tous les groupements rend plus difficile le travail d'un corps gouvernemental collégial. Une majorité des membres (quorum de 4) doit donner son appui à toute politique. Il semble que le gouvernement suisse se contente de s'adapter aux courants d'opinion, au lieu des politiques positives dans les divers domaines où il est responsable.

Chaque membre du Conseil fédéral s'exprime dans sa langue, sauf pour les membres italiens qui, si l'on peut juger d'après l'example de Motta (1911-1940), s'expriment dans les sessions du Conseil fédéral en allemand. Les conseillers fédéraux n'ont pas l'habitude de devenir des associés intimes. Leurs sessions comportent un grand nombre de discours et une certaine spontanéité fait défaut à leurs délibérations. Or, tant bien que mal, ils arrivent à s'entendre sur des politiques de compromis qui n'auront rien qui puisse déplaire.

D22 Compétences du Conseil fédéral

"L'autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération est exercée par un Conseil fédéral composé de sept membres" (Art. 95 de la Constitution). Nous n'insisterons point sur les diverses compétences du Conseil fédéral. Elles sont évidemment de nature administrative et exécutive mais aussi dans une certaine mesure législative. L'Assemblée fédérale, vu l'accroissement des matières qu'il doit traiter, n'hésite pas à déléguer au Conseil fédéral un grand nombre de pouvoirs législatifs dans le cadre de la législation qu'elle adopte. Le contrôle absolu sur le Conseil fédéral que prévoit la Constitution n'est que rarement exercé. Il faut une violation flagrante de la confiance de l'Assemblée fédérale, telle que l'incident des Mirages en 1964, pour pousser l'Assemblée à faire son devoir.

D221 Rapport juridique entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral

Quoique le Conseil fédéral soit élu par l'Assemblée fédérale, il ne lui est pas responsable dans le sens attaché à ce mot dans un système parlementaire. Avec quelques exceptions toute législation émane de l'Assemblée fédérale. La seule manière d'exercer un contrôle est par la non-ré-élection qui ne peut se produire qu'à la fin de quatre ans, ou par le refus d'acquiescer aux désirs du Conseil fédéral. La plupart du temps les rapports demeurent cordiaux mais de temps en temps se produisent

des abus provoquant les hauts cris dans les deux Conseils. Mais la plupart du temps il semble que le Conseil fédéral prévale et que l'Assemblée fédérale ne remplisse pas assidûment sa fonction de contrôle.

D222 Les langues employées dans les rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale.

Les initiatives législatives émanent en grande partie du Conseil fédéral. Celui-ci fait préparer un avant-projet qui est accompagné d'un message aux deux conseils. Les deux documents sont présentés et paraissent dans la feuille fédérale en français et en allemand et, avec un léger retard, en italien. Vu que les Conseillers fédéraux sont tenus de répondre à des questions, à des motions et à des postulats, le choix de la langue sera celle de la question posée. Pour les répliques orales, le Conseiller fédéral s'exprimera dans sa langue maternelle et une traduction simultanée sera faite si nécessaire. Si la pratique de Motta[1] est de règle, les Conseillers fédéraux de langue maternelle italienne se servent de l'allemand dans le Conseil fédéral et du français à l'Assemblée fédérale. Les messages qui accompagnent chaque projet de loi, ainsi que le projet même, sont en allemand et en français. Vu que la législation sera adoptée simultanément dans les deux versions, on ne trouve pas l'italien à cette étape de la procédure législative. La législation sera publiée dans la feuille fédérale souvent avant que la traduction italienne

1. Conseiller fédéral de 1911 à 1940.

ne paraisse ce qui ne comporte pas d'effet juridique sur le délai référendaire, le cas échéant.

D223 Les cas de pleins pouvoirs

Lors des deux guerres l'Assemblée fédérale accorda les pleins pouvoirs au Conseil fédéral. Entre les deux guerres et depuis 1949, le Conseil fédéral a souvent agi comme s'il possédait les pleins pouvoirs.

La situation du pouvoir véritable demeure équivoque. L'Assemblée fédérale avait nommé un général de l'armée qui était maître absolu des affaires militaires. Celui-ci était responsable à l'Assemblée fédérale et non au Conseil fédéral. Si la désignation du général n'était pas recommandée par le Conseil fédéral, il serait concevable qu'on puisse élire un général dont les vues ne correspondent pas avec celles du Conseil fédéral. Ceci ne s'est jamais présenté, heureusement. Aucun observateur ne sait ce que serait le résultat d'un tel conflit de pouvoirs; cependant chaque élection du général ainsi que l'octroi des pleins pouvoirs au Conseil fédéral n'a jamais, jusqu'à présent, provoqué de mésentente entre ces deux pouvoirs indépendants.

Pendant une telle période, l'Assemblée fédérale ne jouit plus d'aucun pouvoir, sauf de l'arme ultime de la révocation des pleins pouvoirs. Lors de la dernière guerre surtout, le Conseil fédéral déçut plusieurs conseillers nationaux et conseillers aux

Etats. Il agissait souvent sans même avertir la Commission parlementaire qui devait surveiller ses activités. Nombreux sont les exemples de violation de la Constitution et d'affronts à la fonction de l'Assemblée fédérale.

D3 La Chancellerie fédérale

La Constitution prévoit à l'article 105 une chancellerie fédérale dirigée par le chancelier de la Confédération et chargée du Secrétariat de l'Assemblée fédérale et de celui du Conseil fédéral. Lors de l'élection du Conseil fédéral, l'Assemblée nomme également un chancelier pour un mandat de quatre ans. Il est assisté de deux vice-chanceliers, l'un de langue alémanique, l'autre de langue française. La Chancellerie est placée sous la surveillance immédiate du Conseil fédéral. Outre les fonctions sus-mentionnées, elle est chargée du service sténographique de l'Assemblée fédérale, de l'organisation des élections et des votations fédérales, et surtout de la publication des lois, ordonnances et arrêtés fédéraux. Pour accomplir ses tâches elle édite les principaux périodiques suivants:

1. Feuille fédérale suisse
2. Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse
3. Le Bulletin sténographique fédéral.

Tous les messages et décisions du Conseil fédéral sont expédiés par les soins de la Chancellerie fédérale.

Depuis 1919, il existe un Secrétariat de l'Assemblée fédérale qui relève directement du Chancelier de la Confédération. Il est composé de deux secrétaires qui rédigent les procès-verbaux et assurent le service de traduction des deux Conseils.

Cette organe est essentiel aux rapports entre les deux Conseils et entre ceux-ci et le Conseil fédéral. Il n'a pas de pouvoir apparent mais doit posséder un certain pouvoir découlant du fait que la procédure et le fonctionnement des trois Conseils dépendent d'elle.

E. Conclusion:

Deux thèmes essentiels doivent ressortir de cette étude. Le premier est la tendance vers l'emploi plus fréquent de la langue italienne. Le deuxième est celui d'une germanisation progressive des institutions suisses. Cette deuxième affirmation provient largement d'une interprétation libérale des faits, sinon de la spéculation. Avant de développer ces idées, il faut faire quelques références à une institution que nous n'avons pas cru nécessaire d'étudier. Je fais allusion au peuple suisse et à ses pouvoirs législatif négatif et constitutionnel. Il n'y a pas de doute que la présence du peuple joue un rôle nettement régulateur dans le fonctionnement des institutions suisses.

Pour revenir à nos thèmes dominants, c'est surtout dans les dernières 25 années que l'italien a reçu une reconnaissance pratique de la loi écrite. Depuis le début du siècle, le français

a un statut presque égal à celui de l'allemand. Presque tous les documents officiels paraissent maintenant dans les trois langues; le texte italien des lois est l'équivalent des deux autres textes et l'opinion suisse semble accepter que les droits linguistiques des Italiens sont fondés. .

L'autre thème, celui de la germanisation progressive, mérite plus notre attention que celui de la reconnaissance officielle des trois langues. C'est une idée relativement abstraite. Il est excessivement difficile d'évaluer les effets d'un droit unifié sur la psychologie d'un peuple, notamment sur les Italiens et les Romands. S'il était concevable d'imaginer un droit capable de tenir compte des différences fondamentales distinguant les trois groupes linguistiques, le problème ne se poserait pas. Mais les deux codes (civil et pénal) ont été élaborés par des esprits alémaniques, par des méthodes alémaniques, suivant une philosophie alémanique. Comment veut-on que tout ce qui émane des institutions fédérales ne soit pas empreint d'un sceau alémanique? Ce développement n'est point désiré par les Alémaniques, et il est difficile d'établir le bien-fondé de ma thèse. Cependant sous la force du nombre des Alémaniques et de leur puissance économique proportionnellement supérieure, la mentalité alémanique, lentement mais sûrement, gagne les minorités suisses.

F. Bibliographie

Annuaire fédérale, 1963. Chancellerie fédérale, Berne, 1963

Armoiries, Sceaux, Constitutions de la Confédération et des Cantons. Chancellerie fédérale, Berne, 1948

Baur, A. Wo Steht das Rätoromanische Heute? Verbandsdruckerei A.G., Berne, 1955

Burkhard, C. Die parlamentarischen Kommissionen der Schweizerische Bundesversammlung. Juris Verlag, Zurich, 1952

Codding, G.A. The Federal Government of Switzerland. Houghton Mifflin Co., Boston, 1965

Gieré, G.R. Die Rechtsstellung des Rätoromanisches in der Schweiz. Verlag Keller, Winterthur, 1956

Hegnauer, C. Das Sprachenrecht der Schweiz. Schulthess et Co., A.G., Zurich, 1947

Hughes, C. The Federal Constitution of Switzerland. Clarendon Press, Oxford, 1954

Pedrazzini, M. La Lingua italiana nel diritto federale svizzero. Pedrazzini, Locarno, 1952

Thilo, E. "Note sur l'égalité et sur l'usage des langues nationales en Suisse", Journal des Tribunaux, Lausanne, 1943

Peter Welsh
Mars 1966

LA VILLE FEDERALE

BERNE

La ville fédérale - Berne

		Page
A	Introduction	C302
	A1 Situation démographique	C305
B	Organisation politique communale au point de vue linguistique	C306
C	Concession faite à la minorité romande	C306
D	Berne est-elle multilingue, sinon désire-t-on qu'elle le soit?	C307

La ville fédérale - Berne

A Introduction

Rarement dit-on que Berne est la capitale de la Suisse, ce qui serait l'appellation correcte. A ce terme l'on préfère celui de ville fédérale qui n'est pas tout à fait juste. Dans cette discussion nous allons mettre l'accent sur le caractère fondamentalement alémanique de la ville de Berne.

La vieille ville fondée par les Ducs de Zaehringen est d'abord une commune alémanique. C'est à Berne qu'ont pris naissance les deux sociétés de défense de la langue alémanique. La Bubenberggesellschaft est la plus active dans la lutte contre l'influence welsche en Suisse tandis que la Deutschsprachverein est de caractère plus positif et cherche à encourager le développement des dialectes et de la langue allemande. Il ne faut pas oublier que, jusqu'à l'époque napoléonienne, la ville de Berne régnait sur un territoire relativement vaste et que, jusqu'en 1830, son pouvoir politique s'étendait sur le présent canton de Berne. Ce n'est qu'à partir de 1830 que Berne assuma le rôle d'une capitale cantonale, c'est-à-dire que l'on trouva dès lors deux gouvernements à Berne, le cantonal et le communal.

En 1848, la constituante choisit Berne comme capitale. Zürich, alors comme maintenant la ville la plus importante de la Suisse, n'avait pas été prise en considération à cause de son éloignement des parties latines de la Suisse. Berne, située à une trentaine de kilomètres de la frontière romande, était la plus propre à constituer un trait d'union entre les deux Suisses les plus importantes. C'est aussi une ville relativement petite et un marché paysan. La concentration de l'administration fédérale lui donne plus de poids dans le pays et lui aide à contrebalancer dans une petite mesure la prépondérance économique de Zürich.

Il est essentiel de comprendre que Berne n'avait pas été désignée comme capitale, ou plutôt qu'en Suisse on n'attache pas autant d'importance au chef-lieu du pays qu'on le fait dans un état unifié ou dans une fédération fortement centralisée. En 1848, le gouvernement fédéral avait peu de pouvoirs, une petite administration et son Parlement ne se réunissait que 12 semaines par année. Depuis lors, l'Administration s'est grandement développée, résultat logique de l'augmentation des pouvoirs centraux. Berne n'était pas destinée à devenir le symbole de la Suisse. La mentalité fédérale suisse ne permet pas d'attachés sentimentales avec Berne; au contraire, on a

toujours eu tendance à se méfier d'elle. Les Suisses n'ont jamais tenté de faire de leur capitale un lieu où tout le monde se sentirait à l'aise. La conception même de la Suisse interdit toute idée d'une ville multiculturelle. Il n'y a qu'une seule ville qui soit véritablement bilingue en Suisse.[1] Comment voudrait-on qu'on crée une capitale fédérale capable de plaire à tous les Suisses? Berne est donc d'abord bernoise, une ville-marché du canton de Berne, peuplée principalement de Bernois qui sont très différents des Romands, des Zuricois, des St-Gallois, etc. Mais Berne est aussi le siège du gouvernement d'un canton bilingue et le siège du gouvernement et de l'administration d'un pays trilingue et bi-confessionnel.

Notre étude se limitera au gouvernement communal d'une commune qui est censée être alémanique. Il existe des minorités mais, d'après le principe de territorialité, ces minorités ne jouissent d'aucun statut particulier. Les concessions faites sont dues uniquement à la bonne volonté des autorités communales et des Bernois. L'existence même des concessions démontre que Berne elle-même, malgré sa soi-disant lourdeur et étroitesse, est capable de cette tolérance typique de la Suisse alémanique. Ajoutons que l'aristocratie bernoise des 17e et 18e siècles fut parmi les plus francophiles de l'Europe. Ce penchant pour la culture française est demeuré partie des coutumes

---

1. Bienne

bernoises et contribue à l'attitude ouverte de la bourgeoisie bernoise. Il va de soi qu'une partie des concessions en matière linguistique, surtout dans les affaires privées, sont cependant imputables à un certain intérêt économique.

A1 Situation démographique

En 1960, on dénombrait 231,000 habitants dans l'agglomération de Berne dont 163,172 dans la ville même. Ce nombre comprenait une minorité italienne de 9,704 (dont 2,076 Suisses) et une minorité romande de 9,427[1] dont 328 citoyens français. Les minorités en chiffres relatifs ou absolus ne sont pas très fortes comparées à celles des villes de Zurich, de Lausanne et de Genève.

Soulignons que les minorités ne vivent pas dans des districts bien définis; au contraire elles sont très mélangées avec la population indigène. L'élargissement des pouvoirs du gouvernement central a amené une augmentation considérable des fonctionnaires romands et italiens au cours des dernières 25 années. Les Romands n'ont jamais été satisfaits de leur traitement à Berne, tant du point de vue de la reconnaissance de leurs droits, que de l'atmosphère bernoise relativement lourde.[2]

---

1. Si l'on tient compte de l'agglomération bernoise, on arrive à une minorité romande de 12,100 personnes.

2. Voir le rapport de M. Meynaud sur l'Administration fédérale.

B Organisation politique communale au point de vue linguistique

Du point de vue linguistique, le conseil communal et l'organisation judiciaire de la ville de Berne ne diffèrent aucunement de ceux de n'importe quelle autre ville unilingue en Suisse. L'allemand est l'unique langue officielle, celle du gouvernement, du conseil communal et des tribunaux ainsi que celle de l'administration communale. Il est inutile de donner des détails sur la structure de ces institutions si l'on sait déjà que les autres langues suisses n'y sont pas reconnues officiellement.

Ceci peut paraître paradoxal vu que Berne est la capitale suisse. Mais cette intolérance apparente découle du principe qui est à la base de la réglementation des droits linguistiques en Suisse.

Il n'existe pas d'enquête traitant de l'emploi des langues autres que l'allemand au niveau communal à Berne. A la fin de l'étude, je présenterai quelques observations générales quant aux possibilités des minorités de recevoir satisfaction en français ou en italien auprès des autorités communales.

C Concession officielle faite à la minorité romande

J'entends par là un acte du gouvernement communal qui pourrait être interprèté comme une reconnaissance plus ou moins officielle d'une minorité. A ma connaissance il n'en existe qu'un exemple. Je fais allusion

à la subvention unique accordée par le gouvernement communal à la Fondation de l'école française de Berne.[1] Jean Meynaud a décrit la lutte difficile menée par les fonctionnaires romands afin de faire subventionner une école privée qui avait ouvert ses portes en 1944. C'est l'intervention de la Confédération qui fit réussir leurs démarches. Ce qui est étonnant c est que la commune, sans en avoir l'obligation légale, bien que l'on puisse estimer qu'il y a obligation morale, a accordé une fois une subvention plus ou moins symbolique.[2] De cette manière elle a reconnu la nécessité de l'école mais, en refusant de donner à l'école le statut d'école publique, elle n'a pas violé le principe dont nous avons si souvent parlé. Ce ne fut qu'après avoir refusé une subvention à plusieurs reprises, qu'en 1950 le canton, sous la pression de la Confédération,s'est désisté. Il est également permis de voir dans cette tolérance, l'influence des événements du Jura entre 1947 et 1950.[3]

D <u>Berne est-elle multilingue, sinon désire-t-on qu'elle le soit</u>?

Berne est très près de la Suisse romande. Pendant deux cents ans son aristocratie était parmi les plus franco-

---

1. Voir le rapport de M. Meynaud, <u>op. cit.</u>, p. 70 et suivantes.
2. Une somme de Sfr. 10,000.
3. Voir section B 31, "Le statut du Jura", dans l'étude constitutionnelle du canton de Berne.

philes de l'Europe. De 1536 à 1797 elle administrait le pays de Vaud et actuellement 15% de la population du canton est francophone. L'enseignement du français dans les écoles bernoises est très poussé, et l'un des meilleurs en Suisse alémanique ou italienne. Les écoles cherchent à produire des élèves bilingues. Or, bien que la ville soit officiellement unilingue, on trouve partout dans le commerce et dans la vie privée suffisamment de connaissances en français pour qu'un francophone suisse puisse se passer de l'allemand. De même, d'après quelques interlocuteurs, et d'après mes expériences personnelles, on trouve dans la plupart des divisions de l'administration communale des fonctionnaires connaissant le français. Je ne sais pas quelle est la procédure pour les communications écrites, mais je ne serais pas surpris si la même pratique était de règle. Quoi qu'il en soit, rien ne nous empêche d'affirmer que les autorités feront tout en leur pouvoir pour s'occuper des affaires en français lorsque cela est nécessaire.

L'italien, par contre,ne jouirait pas des mêmes égards. Le nombre de Suisses italiens est relativement petit alors que la plus grande partie de la population de langue italienne est composée d'ouvriers de l'Italie, et on sait que la Suisse ne se soucie pas trop d'eux. Donc, en résumé, Berne serait plus ou moins bilingue.

Par bilingue j'entends qu'un Romand peut normalement vivre dans la ville de Berne sans devoir apprendre l'allemand, à moins qu'il ne travaille comme fonctionnaire. Cependant le français occupe une place nettement inférieure à celle de l'allemand qui est la langue par excellence de la ville.

Il semble que la plupart des Suisses soient contents de la situation linguistique à Berne et, même s'il y a quelques mécontents, il est douteux que la ville fasse davantage de concessions. Il est essentiel de se rendre compte qu'aux yeux de la plupart des Suisses, Berne est alémanique, ou, plutôt, bernoise. Le concept suisse d'autonomie communale, qui comprend la souveraineté linguistique, interdit rigoureusement toute tentative pour modifier le caractère de la ville en la rendant officiellement bilingue.